# EVALUATION OF THE HOUSING INTERNSHIP INITIATIVE

AUDIT AND EVALUATION SERVICES

HOME TO CANADIANS
Canada

101-00401/

# EVALUATION OF THE HOUSING INTERNSHIP INITIATIVE FOR FIRST NATIONS AND INUIT YOUTH (HIIFNIY)

November 1999

Prepared by:

Maang Associates Inc.
45 Granby Street, Toronto, Ontario, M5B 1H8
Tel: (416) 977-9802; FAX: (416) 977-7747

**Ce rapport est aussi disponible en français sous le titre : Évaluation de l'Initiative de stages en habitation pour les jeunes des Premières nations et les jeunes Inuit (ISHJPNJI)**

**Pour en savoir plus, composez le 1-800-668-2642 ou écrivez à l'adresse électronique suivante : chic@cmhc-schl.gc.ca**

# Table of Contents


| | Page |
|---|---|
| **Executive Summary** | i |
| **1. Introduction** | 1 |
| 1.1 Background | 1 |
| 1.2 Purpose of the Evaluation and Design Development | 2 |
| 1.3 The Evaluation Methodology | 6 |
| 1.4 Organization of the Report | 9 |
| **2. Evaluation Analysis and Findings** | 11 |
| 2.1 Program Rationale/Relevance/Implementation | 12 |
| 2.2 Employment Impacts | 16 |
| 2.3 Employer/Community Impacts | 21 |
| 2.4 Administration | 24 |
| 2.5 Cost-Effectiveness | 26 |
| **3. Summary of Results** | 29 |
| 3.1 Overview of Results vis-à-vis CMHC Issues | 29 |
| 3.2 Overview of Results vis-à-vis the YES Evaluation Issues | 31 |
| **4. Employer and Intern Suggestions for the Future** | 35 |
| **5. Conclusions** | 37 |

# Executive Summary

**Introduction/Background:** This report is an evaluation of The Housing Internship Initiative for First Nations and Inuit Youth (HIIFNIY). HIIFNIY is a program funded under the federal government's Youth Employment and Strategy (YES), which is intended to assist young people in making school-to-work transitions.

Human Resources Development Canada (HRDC) is the lead agency of the YES program, coordinating its efforts across all Federal department and agencies. Individual departments and agencies in turn implement a variety of related internship and employment programs. The HIIFNIY program, administered through CMHC, is one such program.

The objective of the HIIFNIY program is to aid the transition of Aboriginal and Inuit youth from school to employment and to improve participants' employability through the provision of housing-related work experience and on-the-job training. The program is targeted to Aboriginal youth living on First Nations and Inuit communities. As well as having these labour force objectives, the HIIFNIY also aims to increase the capacity of Aboriginal communities to manage and maintain good housing. The importance of the program was underlined by the conditions of high youth unemployment, and poor housing prominent in Canada's First Nations and Inuit Communities.

Initially, funding of $1 million per year was made available for the two fiscal years, 1997-98 and 1998-99, for HIIFNIY. Program commitments were distributed across all provinces and territories. A total of 44 sponsors (First Nations or Inuit employers) participated in the program in 1997-1998, providing positions for 87 interns.

**Method of the Evaluation:** The evaluation was based on review of background documents, interviews with CMHC regional staff, and surveys with participating employers (these were all First Nations or Inuit communities) and interns. Additional information was obtained from interviews with employers and youth from comparison communities which did not participate in HIIFNIY. Generally, comparison communities were communities which had applied for, but not received, HIIFNIY funding. Data was collected and analyzed for 34 participating employers, 52 interns, 45 comparison employers, and 19 comparison youth. Surveys were mostly completed by telephone by

Maang Associates interviewers (a few were completed and returned by FAX) in the period December, 1998 to March, 1999. Terminology: The term employers as used throughout this report refers to the housing agencies of First Nation or Inuit communities.

Generally, interviews went very well, and all those approached were eager to participate in the surveys. However, significant difficulties were encountered in locating interns in the First Nations and Inuit communities (many had moved or did not have telephones and therefore could not be contacted in spite of extensive contacts with employers and other community agencies). Similar difficulties were encountered in identifying samples of comparison youth, particularly where, because they had not participated in the program, First Nations employers were reluctant to release personal information such as names and telephone numbers.

**Results:** The results of the evaluation show that HIIFNIY was successful in several ways. Those interviewed generally expressed positive views of the program, and identified numerous ways in which the program produced benefits. Some key findings were:

**Rationale/implementation:** Employers saw the program as having good value because of its linkage to a "hands-on" activity and its relevance to a high priority and highly visible area such as housing. Additionally HIIFNIY employers identified a number of positive features of HIIFNIY as compared to HRDC and DIAND programs (advantages included, for example, the focus on housing, the absence of an educational requirement, and longer-term employment). Participating employers implemented training generally as planned, and most employers and interns rated training positively. Interns also rated supervision positively. Overall assessments by CMHC regional staff were also positive.

**Employment/Skill Impacts:** Employers reported interns to have significantly improved work habits, job readiness, etc. over the course of the internships. As well, a substantial portion of interns obtained continuing employment after the internship was completed (just over half of interns had obtained or continued employment at the time of the survey, while just under a third of the comparison youth interviewed were employed at the time of the survey). Interns reported increased earnings, improved job skills, etc. Interns also reported that the internship resulted in substantial thinking about careers and the future. Importantly, many interns attributed participation in the program to their decision to seek more training, more education, etc.

**Community Impacts:** HIIFNIY employers reported many positive changes in housing capacity and quality of their communities' housing during the period they participated in the internship program. Capacity improvements were generated by the

acquisition of new skills by interns and the stated intentions of substantial numbers of interns to try to remain in their home communities. Employers reported recent improvements in housing conditions. While HIIFNIY projects would have contributed to improved conditions, the program was not sufficiently large to have influenced overall trends.

**Alternatives:** HIIFNIY employers were generally very positive about the cost-effectiveness of HIIFNIY -- that the funds were better spent on internships than they would have been spent, for example, on materials for housing construction or repairs.

Interestingly, when asked about the value of the internship program, many HIIFNIY interns indicated that more training or education could have been to their advantage. This was seen by the evaluators as a possible effect of the HIIFNIY experience. This orientation of interns to training and education suggests that a program such as HIIFNIY may have greater impacts if better linked to both preparatory and follow-up training opportunities for continuous skill development. Data for a formal cost-effectiveness analysis of such a development were not available

**Overall Assessments:** Most participants indicated satisfaction with the program. All interns and participating employers indicated that they would recommend the program to others, and that they would re-apply to the program. As well, employers from comparison First Nations and Inuit communities, who were previously unsuccessful applicants for HIIFNIY, indicated a high level of interest in the program, and that they would re-apply in the future if possible. This suggests that many more internships could be provided, were additional resources available.

**Conclusions:** These results appear to indicate that HIIFNIY had exceptionally practical and demonstrable impacts in the funded communities. In the evaluators assessment, these impacts result from reasonable program design and also from the nature of housing in First Nations and Inuit communities -- that because the needs for housing are extensive, and the housing process is very public, First Nations and Inuit communities are creating jobs which provide very substantial training and housing value.

Additionally, many respondents suggested that broader economic dynamics make this a program that works: that housing and related construction are one of the major sources of employment in First Nations communities and surrounding regions, and also represent important employment opportunities for First Nations youth off-reserve.

These considerations make a program such as HIIFNIY a good investment for YES as participant suggestions (Section 4) emphasize and as the evaluators also note in Section 5, a number of extensions are possible in the broader context of training and housing resources programs, but these would have to be subjected to a detailed cost-benefits analysis to determine their value.

# 1. Introduction

## 1.1 BACKGROUND[1]

**The Federal government's Youth Employment and Strategy** (YES), is intended to assist Canadian young people in making school-to-work transitions. Its rationale emerges from the widespread problem of youth unemployment in Canada generally. Human Resources Development Canada (HRDC) is the lead agency of the YES program across all Federal departments and agencies. Under YES, individual departments and agencies implement a variety of related programs. For example, internship programs are operated in the Federal public service (through Treasury Board) and through private organizations (mostly non-governmental organizations), in many sectors such as tourism, technology and others.

**The Housing Internship Initiative for First Nations and Inuit Youth** (HIIFNIY) administered through CMHC is one of the YES programs. The particular objective of the HIIFNIY program is to aid the transition of Aboriginal and Inuit youth from school to employment and to improve participants' employability through the provision of housing-related work experience and on-the-job training. The program is targeted to Aboriginal youth living on First Nations reserves and in Inuit communities. At the same time, the HIIFNIY program also aims to increase the capacity of Aboriginal communities to manage and maintain adequate housing.

**Eligibility:** In order to be eligible for the program, youth have to: have their primary residence on a First Nations reserve or in an Inuit community; be between the ages of 17 and 29; and have been out of school and unemployed for at least six months. Eligible projects must be sponsored by a First Nations or Inuit community and provide on-the-job training (including a training plan) or work experience in the housing area, with a minimum of 3 months employment, up to a maximum of 12 months. A wage subsidy of up to $10 per hour or $400 per week was provided by CMHC to approved sponsors.

Initially, funding of $1 million per year was made available for HIIFNIY for the two fiscal years, 1997-98 and 1998-99. It was estimated that about 50 person-years of housing work could be funded per year. Program commitments were distributed across all provinces and territories. A total of 44 sponsors (First Nations or Inuit employers) participated in the

[1] Portions of this introduction, evaluation questions/issues and some other materials in this report have been adapted from CMHC's *Framework for the Evaluation of the HIIFNIY, 1998.*

program in 1997-1998, providing positions for 87 interns. HIIFNIY was extended for two additional budget years in March 1999.

CMHC regional staff delivered the program to First Nations and Inuit communities, within terms of the HIIFNIY *Proposal Development Guide*, which outlined application and approval processes. CMHC field staff were responsible for announcing/advertising the program, and selecting successful projects. In turn, sponsors signed an agreement with CMHC, and hired and trained the interns. CMHC staff then monitored projects, processed financial claims, etc.

## 1.2 PURPOSE OF THE EVALUATION AND DESIGN DEVELOPMENT

**Purpose:** This evaluation report provides an assessment of the HIIFNIY program as it operated in 1997-98 in all the Provinces and Territories. The purpose of the evaluation was to collect basic data on the operation of HIIFNIY, and to provide an assessment of the program within Treasury Board guidelines of the Government of Canada. The program has not been previously evaluated for Treasury Board.

**Issues and Questions:** The report addresses a wide range of evaluation issues related to the impact of the program on employability, and impacts on housing and on communities generally, in four broad issue areas. The issues addressed are generally drawn from the *Housing Internship Initiative for First Nations and Inuit/Youth : Evaluation Framework* (CMHC, 1998).

1. **Rationale and Relevance:** The relevance of the program in providing an opportunity for improving employability of Aboriginal youth and/or improving housing management capacity in Aboriginal communities.
2. **Employment Impacts:** The concept of transition to work programs, and the appropriateness of the program for meeting the needs of First Nation and Inuit youth.
3. **Community impacts:** In particular, the need for housing capacity-building in Aboriginal communities through improved skill levels related to housing management, construction and renovation.
4. **Administration and Cost-Effectiveness Issues:** Was the program well administered and clear? Was the program cost-effective in meeting the needs of First Nations and Inuit Youth? What alternative evaluation procedures (if any) could have been more appropriate for HIIFNIY and for supporting accountability?

The evaluation concludes by examining two broader areas:

5. **Overall Results:** An assessment of the overall success of the program in achieving primary goals of improved employability of youth and improved housing management capacity for communities.
6. **Participant's Views of Alternatives and Future Directions:** A consideration of some ways in which the program could be strengthened as seen by participants: (i) to achieve maximally meaningful human resources impacts for Aboriginal youth; and (ii) to be made more effective in the future.

Specific issues and questions examined in the evaluation regarding these topics are as noted in *Display A: CMHC's Evaluation Issues and Questions*, and *Display B: The related Youth Employment Strategy (YES) Evaluation Issues and Questions*.

**Method of Design Development:** Work for development of the evaluation design included a variety of steps. One key step was a series of detailed exploratory interviews with CMHC regional staff across Canada to discuss issues of concern, regional factors that needed to be taken into consideration and potential obstacles to completing the evaluation. A second key step was examination of related background research and evaluation studies to identify previous research approaches and hypotheses.[2]

2 Some materials examined at this stage included: broader literature on youth employment. For example: Gordon Betcherman and Norman Leckie, *Profile of the youth Labour Market*, September, 1996; J.A. Burns and Vanessa Thomas, *Evidence on the Effectiveness of Youth Labour Market Programs in Australia and the United Kingdom*, October, 1996; and more specific reports such as the *Evaluation of the Métis Housing Administration Program*, CMHC, 1994; and *Evaluation Framework for the DIAND Youth Strategy*, 1996; and *Interim Evaluation of the DIAND Youth Strategy*, 1997.

**Display A**
**The CMHC Evaluation Issues/Questions**
(these are placed under broad headings and ordered somewhat differently from the RFP outline of issues. The RFP question number is noted in [brackets] after each question)

**Broad Issue #1: Rationale/Relevance/Implementation:**

Does HIIFNIY offer benefits to Aboriginal young people that are not available under HRDC or INAC programs? [C.1] Is the program logical? Was implementation a logical extension of the program concept?

**Broad Issue #2: Employment Impacts:**

How did internship training contribute to skill acquisition? [C.3]

How did supervision by employers contribute to skill acquisition? [C.5]

How much job experience was gained by interns? [C.6]

Did interns become more employable because of participating in HIIFNIY? [C.7]

Has HIIFNIY increased the employment, earnings, or labour force participation of interns? [C.8]

**Broad Issue #3: Community Impacts:**

Have internships been committed in Aboriginal communities that need skill enhancement in housing or housing-related occupations? [C.2]

How did employers/communities benefit? [C.4]

Are increased levels of housing skills retained in Aboriginal communities? [C.9]

How has the capacity to manage, repair, or build housing changed in the community? [C.10]

Has HIIFNIY improved the housing stock/capacity in communities? [C.11]

**Broad Issue #4: Cost-effectiveness and Administration:**

Was the wage subsidy offered by HIIFNIY a cost-effective means of delivering labour force and housing capacity benefits to Aboriginal people? [C.12]

**Display B**
**HRDC (YES) Evaluation Questions**
(numbers in [brackets] indicate the numbering
used by the Interdepartmental Evaluation Committee)

[Y.1] To what extent does HIIFNIY as part of Youth Employment Strategy (YES) address employment needs? (related to CMHC broad issue #1)

[Y.2] How satisfied are participating youth with various aspects of HIIFNIY as part of YES program? If they continue why? (relates to CMHC issues C.3 and C.6)

[Y.3] To what extent does HIIFNIY respond to employer needs? (relates to CMHC issue C.4)

[Y.4] To what extent did HIIFNIY assist youth in obtaining employment, upgrading employment, becoming self-employed and improve earnings? (relates to CMHC issues C.6 C.7 and C.8)

[Y.5] To what extent and for what reasons do some participants remain unemployed or on income support after the program? (relates to CMHC issue C.8)

[Y.6] To what extent has HIIFNIY established links between employers and youth?

[Y.7] To what extent has HIIFNIY assisted participants in making the school to work transition? (relates to CMHC issues C.7 and C.8)

[Y.8] Are the activities under the HIIFNIY incremental, that is, over and above activities that employers would have undertaken in the absence of program funding? (relates to CMHC issues C.8 and C.12)

[Y.9] To what extent has HIIFNIY delivered measures to the target client group and what were the impacts? (Relates to issues in CMHC broad issue #1)

[Y.10] What are the cost and benefits to society, to governments and to participants as a result of HIIFNIY? (relates to CMHC issue C.12)

[Y.11] To what extent are specific HIIFNIY program activities and characteristics related to success? (relates to CMHC issues C.3 and C.5)

**Study Team:** The Maang study team was led by Mr. Vern Douglas (President), with assistance from a number of researchers, including: Dr. Ted Adam Harvey; Ms. Sue Langton; Ms. Marian Ficycz; a team of four Aboriginal researchers (Ms. Tricia Longboat, Ms. Janelle Dwyer, Ms. Moneca Sinclaire and Ms. Meggan Schnarr-Rice); Ms. Micheline Ross (who provided French language services for the study team); and Mr. Don Storm who assisted with survey administration.

## 1.3 THE EVALUATION METHODOLOGY

**Overview:** The primary methodology of the evaluation was a series of two participant and two comparison group surveys. These were: (1) a telephone survey of sponsors of internships (the First Nations and Inuit Communities who were the employer participants in the HIIFNIY program); (2) a telephone survey of HIIFNIY Interns; (3) a telephone comparison survey of First Nations and Inuit employers who were not participants in the program; and (4) a telephone survey of comparison youth (youth who were not participants in HIIFNIY). A fifth data collection activity was a set of interviews with CMHC regional field staff which examined selected issues in the administration and implementation of the program, including time utilization required for delivery of the program.

**Interview Guides:** The participant interview guides for both employers and interns were designed to address the key evaluation issues identified above and asked mostly closed-response "check-off-the-box" type questions. The telephone interviews covered nearly all of the issues in the evaluation. For example, participant employers were asked about the availability of skilled labour, changes over the past two years in quality of housing and housing capacity of the First Nation or community, and whether changes could be attributed to HIIFNIY. Employers were also asked about their satisfaction with interns and how much they learned, and about the training and supervision they provided to interns. Interns were asked about employment history, training and supervision they received in the internship, satisfaction with the program, prospects for the future and so on. Both surveys asked questions about alternatives (how the HIIFNIY funds might have been better used), and what participants would suggest in the way of improvements to the program.

Comparison group interview guides were designed to allow close comparisons with the responses of participants. For example, as in the evaluation survey, comparison employers were asked questions almost identical to those asked of participant employers regarding their experiences in hiring youth, training and supervision they provided, etc. Comparison employers were also asked the same questions as participant employers about the types of changes they had experienced over the past two years in housing and management capacity. In the same way, comparison youth were asked questions virtually identical to those asked of interns regarding the training and supervision they received on their last job, prospects for the future and so on. The rationale for the comparison samples was that -- at least in a qualitative way -- impacts of HIIFNIY might be ascertained by comparing outcomes for those participating in HIIFNIY to those not participating in HIIFNIY.

CMHC Interview Guides: CMHC staff were asked questions which examined topics such as the kind and level of support and advice that was provided to sponsors and interns, time required to administer the program, the approval process, if skilled labour formed part of

the criteria for allocating HIIFNIY funds, and so on. CMHC staff were also asked to provide their assessment of HIIFNIY and its cost-effectiveness for delivering labour force and housing capacity benefits to Aboriginal peoples. These interviews also examined the basis of knowledge (did the CMHC staff visit the First Nations or Inuit communities, see the interns at each community, see projects in operation?), and CMHC staff assessments of administrative issues, etc.

**Pilot Testing:** Following initial design of the interview guides, pilot interviews for each survey were conducted in English. These pilot interviews were conducted in December, 1998. Results of these test interviews were used to clarify the instruments, to identify gaps in information, etc. After the revision of the interview guides and approval by CMHC, the participant employer and intern interview guides were translated into French.

**Sampling:** CMHC program coordinators in all regions were interviewed. Different procedures were followed for the participant and comparison samples of employers and youth, as noted below. Participants: The survey included all 1997-98 HIIFNIY participants (44 employers and 90 interns). Names, addresses and telephone numbers were originally drawn from CMHC administrative files. Comparison employers and youth: To construct this sample, CMHC regional staff were contacted and requested to provide the names of First Nations which had applied for, but which had not been approved for HIIFNIY funding. This list then became the basis for the comparison employer sample. The youth comparison sample was developed using a number of methods: collecting names of youth who applied to HIIFNIY sponsors but who were not hired, and (mainly) by asking comparison First Nation employers to identify young people who could have been hired, if they had received the HIIFNIY funding.

**Initial Communications:** All survey contacts were preceded by advance communications. Initially, these included telephone calls and E-mails from CMHC in Ottawa to Regional CMHC staff, and a variety of contacts with First Nations as noted below. First contacts with First Nations/Inuit communities were made by telephone and FAX. To begin the field work, telephone contacts were made to identify the correct contact persons in First Nations and Inuit housing organizations and to verify addresses, FAX numbers and telephone numbers. These resulted in updates and corrections to the data base on participants and comparisons communities. Introductory letters were then FAXED to each First Nation or Inuit community introducing the evaluation and its objectives and procedures. Subsequent contacts by the researchers were made by telephone to provide additional information about the study, the purpose and procedure, and to answer questions.

**Survey Implementation:** Follow-up telephone contacts by Maang's Aboriginal interviewers marked the start of the survey in earnest. Contacts were attempted with all participants (the 44 HIIFNIY sponsors and 90 HIIFNIY interns). Additionally, contacts

were attempted with an initial sample of 60 comparison employers (later, an additional sample of comparison employers was identified). In all cases where contacts could be made, the persons to be interviewed were given an opportunity to set a convenient appointment, and given advance list of topics. For most First Nations this included faxing a copy of the questionnaire to the interviewee ahead of time.

Interviews usually lasted less than half an hour and participants were generally co-operative. In the course of interviews, information was also obtained on the best ways to locate and interview interns (alternate phone numbers, contacts, etc.), and names of comparison youth were obtained from the comparison employers. Interviews also dealt with survey obstacles, such as the fact that many of the young people did not have telephones -- and how these obstacles might be overcome.

**Results:** The survey procedure worked well for First Nations and Inuit community employers. With up to 15 call-backs at different times of the day and week to non-respondents, a final response rate of approximately 77% was achieved (34 employers were interviewed). For the survey of interns and comparison youth, however, substantial difficulties were encountered. Most of these young people were difficult to contact: many did not have telephones and many had moved since the internship or the time of comparison employment. Many of these respondents could not be located in spite of countless attempts. As a result, a more modest response rate of 60% was obtained for interns (52 interns were interviewed). Comparison employers, however, were generally eager to be interviewed so that they could register their views on HIIFNIY. Forty-five comparison employers were interviewed. Unfortunately, many comparison employers were unable to identify comparison youth who could be located and interviewed, so that obtaining the comparison youth sample was extremely difficult. In some cases, comparison employers were reluctant to release names and telephone numbers, providing additional obstacles to the survey. As a result the final sample of comparison youth interviewed was nineteen.

***Overall, the study data base provides a reasonably good sample of participants and their perspectives, good data on comparison employers, but only limited data on comparison youth. Survey responses are presented usually in terms of percentages, but these should be interpreted with caution because of the small sample sizes.[3] While numeric data provide a point of reference, most study conclusions within are drawn more at a qualitative level, based on the evaluator's judgement.***

[3] It should be noted, however, that the participant samples represent a substantial portion of the population of participants, and therefore are more reliable.

**Limitations:** It must be noted that the study has several limitations: (i) many of the questions asked are subjective in nature, and can only be validated by comparing different respondent groups (for example, comparing employer and intern reports); (ii) participants and non-participants alike may be motivated to see the program in positive or negative ways, by nature of their participation; (iii) those who could not be included in the survey (for example, interns who had moved from the community) may have different or unique experiences or views of the program; (iv) comparison samples are not always equivalent -- for example, comparison youth were more likely to have been employed prior to their last job and were more likely to have attended university; and (v) the evaluation was conducted shortly after the operation of the program so that only short-term impacts can be observed.

## 1.4 ORGANIZATION OF THE REPORT

The issues outlined in Section 1.2 covered four broad issue areas which are addressed below: *Section 2.1: Rationale and Relevance*; *Section 2.2: Employment Impacts*; *Section 2.3: Community and Housing Impacts*; *Section 2.4: Administration*; and *Section 2.5: Cost-Effectiveness Issues.* Three summative points of discussion are also presented: *Section 3: Summary of Results vis-à-vis the Evaluation Questions*; *Section 4: Employer and Intern Suggestions for the Future*; and *Section 5: Conclusions.*

## 2. Evaluation Analysis and Findings

**Context:** Many of the concerns of the HIIFNIY program are similar to those other YES programs are addressing -- the broad societal goal of aiding school-to-work transition, and dealing with youth unemployment. Yet the context of Aboriginal communities and society in Canada give these issues an additional edge. The most important contextual factors are:

- **Poverty and Unemployment Rates:** Poverty is widespread in nearly all First Nations. For example, Statistics Canada estimated that as of the last Census, 41.5% of all residents of First Nations were in receipt of social assistance (Statistics Canada, Cat No. 89-534). In the same vein, Aboriginal youth living on First Nations and in Inuit Communities face very high unemployment rates compared to Canadian youth particularly because of the lack of jobs in First Nations communities. For example, the unemployment rate for registered Indians on-reserve between the ages of 15 to 24 was 43.7%, in the last detailed Census data (1991 Census Data, *Aboriginal Peoples Survey*, Table 1.3.) Thus a large pool of Aboriginal young people are potential candidates for such a program as HIIFNIY.

- **Age Distributions:** The importance of such a program is further amplified by the growing population of Aboriginal youth in Canadian society. The average age of the Aboriginal population in 1996 was 25.5 years, 10 years younger than the average of 35.4 years in the general population. The proportion of young people aged 15 to 24 was also greater among the Aboriginal population. These young people represented almost one-fifth (18%) of all age groups within the Aboriginal population, compared with 13% in the general population (*The Daily*, Statistics Canada, January 13, 1998).

- **Access to Training:** Many Aboriginal people reach adulthood without the skills, knowledge or credentials they need to find jobs or take up positions of responsibility in their communities. Their needs range from basic literacy and numeracy to advanced professional training. Federal, provincial and territorial governments have sponsored a range of adult training programs, but Aboriginal candidates face special barriers: Too few programs are accessible in or near their often remote communities; and courses lack relevance to their lives and circumstances (*Royal Commission on Aboriginal Peoples Report*, website address: www.inac.gc.ca/icap/).

- **Housing Conditions:** Despite significant public spending over the past decade, housing, water supplies and sanitation services for First Nations fall far below Canadian standards. Overcrowded and dilapidated houses, unclean and limited supplies of water etc., pose unacceptable threats to health and reinforce feelings of marginalization and hopelessness. For example, Aboriginal homes are 90 times more likely than those of other Canadians to be without piped water, and on reserves more than 10,000 homes have no indoor plumbing. Moreover, houses occupied by Aboriginal people are twice as likely to be in need of major repairs as those of other Canadians (*Royal Commission on Aboriginal Peoples Report*, website address: www.inac.gc.ca/icap/).

Additionally, widespread poverty in First Nations add to the potential importance of a program such as HIIFNIY. *A program such as HIIFNIY, dealing with two of these problems -- youth unemployment and housing simultaneously -- has exceptional attraction as a policy intervention.*

## 2.1 PROGRAM RATIONALE/RELEVANCE/IMPLEMENTATION

**Overview of Basic Rationale:** Some key questions examined regarding rationale, relevance and implementation, and related overview findings were as follows:

Broadly speaking, the overall question regarding rationale was: *What is the relevance of HIIFNIY in providing opportunity for improved employability of Aboriginal youth and/or developing improved housing management capacity in Aboriginal communities?*

Employer Assessments: HIIFNIY was seen by First Nation and Inuit employers as providing a unique opportunity to aid employment needs of youth in their communities and to aid housing capacity building at the same time. This was reflected in the assessments of First Nations employers regarding a wide range of broad employment impacts on youth, and the specific development of housing related skills. *These assessments are echoed in our later, more detailed discussions of employment and housing impacts.*

CMHC Staff Assessments: CMHC regional staff indicated that HIIFNIY not only offered youth exposure to housing and construction, the program also gave them an opportunity to understand what employment meant. For many of these young people (40%), the HIIFNIY program was their first chance at employment. Broader impacts were substantial. As one CMHC interviewee noted: "... the regions report that youth are showing more self-confidence as they continue on in the program".

Other Considerations: Broadly speaking, housing can be considered as a high priority for First Nations because of the gaps in housing (poor housing generally in First Nations), and the significance of this as a social issue. Additionally, the need for new housing for a growing population, and the substantial need for housing repairs and rehabilitation on First Nations adds to the view that this is a potential growth industry, and thus one which would be usefully aided by skill development programs such as HIIFNIY.

**Uniqueness of HIIFNIY:** A key and first issue to be addressed is related to the unique value which HIIFNIY added to the broader range of Federal programs that are available to Aboriginal youth: **Does HIIFNIY offer benefits to Aboriginal young people that are**

**not available under HRDC or INAC programs? [Evaluation Issue/Question C.1]** For example, programs considered for comparison included the HRDC Housing Renewal Development Co-operation Program and the INAC Youth Strategy Program.

Employer Assessments: According to survey results, 75% of the First Nations participating in HIIFNIY had also participated in the HRDC and/or INAC programs in the past.[4] These employers who had participated in both HIIFNIY and the other programs were asked to draw comparisons. Responding to these questions, HIIFNIY employers were three times as likely to report advantages for HIIFNIY as disadvantages.

Some typical comments of First Nations and Inuit community employers as to advantages of HIIFNIY (many linked to the specifics of housing trades) were:

- "The CMHC program provided specific youth training in housing, therefore ensuring development in this needed area."
- "It was good that there was no educational limit required, so that the program could be open to all youth including those who had not completed school. "
- "Gives a longer employment term; individual learns more."
- "Helped apprentices because specifically trade-oriented. Meets a need for professional development, specifically in trade areas."
- "Allowed hands-on training, which is more useful than other programs which do not emphasize training."
- "More structured; trained with outside contractor, more supervision, allowed involvement and work experience with mainstream community; greater hands on experience; allowed the First Nations employer to train youth instead of hiring experienced workers."

Other comments by First Nations employers were generally positive about the process of HIIFNIY administration, for example, as some commented regarding HIIFNIY:

- "(there was) A more organized and clear proposal writing & application process."
- "The approval process was shorter."
- "Were able to provide a higher wage allowance; HIIFNIY did not do spot checks."
- "More trust involved."

[4] Additionally, it should be noted that just under 50% of HIIFNIY interns had previously participated in another youth employment or training program.

- "By running the full year, a longer period of training could be provided."
- "The full year gave more experience, versus summer job like other programs."

HIIFNIY employers noted relatively few disadvantages for HIIFNIY. One problem noted was replacing interns where turnover occurred, which some employers reported was a cumbersome process. For some, an educational requirement (at a high grade level) was seen as potentially desirable to allow a higher level of technical training and to allow interns to undertake higher level jobs. (This view was contrary to the view of other employers noted above, that flexibility in this area -- ability to hire those with little formal education -- was beneficial.)

CMHC staff were divided as to whether HIIFNIY offered advantages not offered by similar programs run by other government of Canada departments. One interviewee pointed out that this CMHC initiative is "a drop in the bucket" in comparison to the HRDC funding for its internships. Others noted that HIIFNIY was less restrictive, more specific to housing, does not expect the intern to already have a skill set (as some HRDC programs do), and is geared towards the community as a whole rather than just the individuals involved.

**Introduction to Implementation: Was the program implemented as intended?** Several aspects of implementation were examined including type of work and characteristics of participants (age, gender, education, etc.).

**Type of work:** Generally, the program appears to have been implemented as intended, youth were hired for necessary jobs, mainly doing housing construction and renovation, but also higher level jobs, such as assisting in administration, conducting surveys of housing conditions and so on.

That real jobs were undertaken and real skills were learned was evidenced by the comments of many interns that they desired further training in the particular trades, access to apprenticeships, etc. That the internship jobs had personal meaning for interns was underlined by the reports of many that the things they were learning in the internship were helping them to do improvements and repairs to their own homes. These types of qualitative indicators suggest that the program generally provided benefits which were more than just work experience.

**Who were the participants in this program?** This question was examined to find out if the program was reaching youth that have recently left high school or other youth, and to determine other characteristics of participants. Some specific findings were: The

average age of the interns was 26 years and the interns were predominately male (81%). Interns were generally at the high end of the YES age range, but within the age range set for the program. Education levels were generally low: grade 11 was the average grade most of the interns had achieved, and only a minority (37% having some advanced education: 27% had attended some community college, and 8% had completed a community college program; 10% had attended university and one had completed a university program).

Special Needs: When asked to describe themselves, 10% identified themselves as single parents and 4% identified themselves as persons with a disability. Living arrangements: interns lived with parents (27%), with spouse and children (37%), with their children (8%), and with spouse and no children (2%). Only 17% of interns reported living alone. Significantly, nearly half of interns had formed their own families already, again a reflection of the fact that these interns were older than those typically involved in YES youth internship programs.

One key unexpected finding appeared in the targeting of the program. Men received a disproportionately large share of internships (81% in 1998/99). This may reflect the traditional male domination of the construction industry both on First Nations and in Canada as a whole, but is not consistent with the concept of such employment/training programs providing equal opportunities for both males and females.

However, it must also be noted that males and females shared internships based on administrative, planning, and policy occupations equally.

As well, targeting of the program to youth was a goal that was met, but with interns generally falling into the high end of the age limit of the program (average age of 26). This, the evaluators speculated, is the result of the large pool of unemployed young people in First Nations and Inuit communities, and the fact that many able Aboriginal people in their late 20's or early 30's may still be in the process of transition to their first job with lasting career potential, simply because there are few such jobs in First Nations communities. Many of these young people have never had career oriented employment. With such a large pool of unemployed young people, the most experienced candidates for internships are likely to be older individuals, with fewer opportunities left for younger unemployed youth.

Another question considered in the evaluation was how HIIFNIY was made available to First Nations by size of community. The average reported population of the First Nations and Inuit communities participating in HIIFNIY was 2,200 persons versus 720 for non-participating communities. HIIFNIY communities are large compared to First Nations communities in general. This likely indicates that the application process for the program made it easier for funds to be accessed by larger First Nations, who would

have more resources to prepare applications, and also would have larger housing programs. Since interest and need for such a program was strongly expressed by some small First Nations in our comparison sample, this may be an issue for future consideration.

**What was the apparent demand for HIIFNIY?**

A key issue not addressed by the evaluation directly, but important to the program (and perhaps YES) overall, is: *"What is the need for this type of program?"*

Comparison group interviews were often conducted with First Nations and Inuit communities which had applied for HIIFNIY, but had not received funding. Virtually all of these persons indicated that one of the reasons they wished to be interviewed was to express the importance of this type of program to CMHC and its continuation and expansion.

Some of the First Nations interviewed had specific special projects which they had intended to use to provide interns with experience. For example, one First Nation was in the process of privatizing the housing on reserve, and they were thus founding an organization that would supply mortgages to those wishing to buy the houses they were living in from the Band. This interviewee saw HIIFNIY as a potential method of financing first jobs in housing finance and policy for recent university and college graduates from the Band who normally don't return to the reserve because of lack of employment. Providing educated Band members with meaningful employment on-reserve, and thereby bringing the educated members of the community back to the reserve, he believed, is really important to the successful economic development of his community. Another Band explained that a program such as HIIFNIY would fill an important need for labour this summer, when electricity lines will be brought to the community. The resulting electrical and plumbing renovations to houses would provide youth with valuable learning opportunities. All indicated they would apply if the program were extended, even though some had been refused twice. CMHC delivery staff who were interviewed all emphasized that demand for the program far exceeded available funds.

## 2.2 EMPLOYMENT IMPACTS

Key evaluation questions examined covered a variety of employment skill development and human resources issues, specifically:

**How did internship training contribute to skill acquisition? [Evaluation Issue/C.3]**

Interns and employers alike saw training as a high priority in HIIFNIY. Indeed, training was a prominent feature of HIIFNIY's basic proposal requirement and most employers

appear to have followed the training plans. In the HIIFNIY employer's survey, over 70% reported that they followed their training plans, and over 90% felt that the training plan was useful. Only 24% of the employers changed the training plan; and 12% had abandoned the training plan. Overall, 65% of HIIFNIY employers assessed the training as very successful.

Interns provided corresponding assessments. Seventy-five percent of interns reported receiving a lot or a fair amount of training (35% of the interns felt they received a lot of training, 40% responded they received a fair amount, and 25% felt they only received only a little training). In contrast, less than 40% of comparison youth reported receiving a fair amount or a lot of training in their most recent jobs. *Interns also were able to place a lot of specifics on the learning from the job* (presumably from both formal and on-the job training). Interns reported a wide range of hard and soft skill learning -- as some commented:

> "I learned basic job skills. Punctuality, interpersonal skills improved."
>
> "I got specific training in trades; administration, budgeting and costing."
>
> "I learned about housing standards & inspection."
>
> "It was my first experience in management-type responsibility."
>
> "The visual inspection work was tied to my university engineering education."
>
> "I learned about heating systems, carpentry, and inventory."
>
> "I got to deal with CMHC."
>
> "I learned about fire fighting, electrical, carpentry, etc."
>
> "I learned about computers and software."
>
> "I learned how to plan and write reports on what I did."
>
> "I learned a lot about painting, shingling, & everything else about maintaining a house."
>
> "I learned about maintenance, construction & tendering bids."
>
> "I got to take course on R2000 homes."
>
> "I learned about rent and lease systems on-reserve."

Overall, 87% of interns reported learning a lot or a fair amount about new housing construction, and 71% reported learning a lot or a fair amount about repairs, maintenance and renovation. Some 30% of interns reported learning a lot or a fair amount about such housing areas as administration, office work, policy research and

planning. Training in occupational health and safety was also prominent in the HIIFNIY program. Interns were asked how important workplace health and safety was in the program. Sixty-seven percent responded that it was very important; 23% responded it was somewhat important; 6% felt it was not very important; and 7% said it was not important at all.

When interns were asked how much their internship job helped them learn new job skills, a total of 86% indicated "a lot" or "a fair amount" (44% indicated "a lot"; 42% "a fair amount"; 8% "only a little"; and 6% "not at all"). In contrast, 74% of the comparison youth interviewed indicated that they learned "a lot" or "a fair amount" from their current or last job. Analysis of length of internships relative to interns' reports of skill acquisition indicated that longer internships were significantly correlated with increased job skills ($r = 0.31$, significant at 5%).

**How did supervision by employers contribute to skill acquisition? [Evaluation Issue/C.5]**

Overall, employers felt that their supervisory role contributed to skills such as having interns becoming more confident and more business-like, and improving work readiness. Interns also reported that supervisors were very helpful.

Interns were asked how much of their work was supervised during a normal working day: 49% responded almost all day; 25% part of the day; 18% a little each day; and 8% almost none of the day. When interns were asked how helpful supervision was, 68% said it was very helpful, 22% somewhat helpful, 4% not very helpful and 6% not usually supervised. When employers were asked whether the intern(s) were supervised on a normal working day, 44% responded almost all day, 24% most of the day, 29% some of the day, and 3% almost never. These answers corresponded well and suggested that good supervision was generally present in the HIIFNIY internships.

**How much job experience was gained by interns? [Evaluation Issue/C.6]**

Interns worked on average for 25 weeks, and had a wide range of job experiences as was suggested in Section 2.1, including trades (carpentry, electrical), and involvement in technical issues such as housing standards and inspections. Interns were asked what type of work they did at their job and 56% said new housing construction, 54% housing repairs/maintenance/ renovation, 21% housing administration/office work, and 20% housing policy/planning work.

Although some turnover was noted among interns, there is no indication that the total time interns were employed was reduced. Rather, job experience was apparently allocated over a slightly larger number of interns.

**Did interns become more employable because of participating in HIIFNIY? [Evaluation Issue/C.7]**

Employer Assessments: Employers felt that interns productivity and work habits changed substantially during the internships.

When asked about productivity, 64% of HIIFNIY employers reported that interns became more productive as the internship progressed. HIIFNIY employers were also asked to rate how interns' work habits changed, if at all, during the internship. They replied 44% improved reliability about showing up for work, 44% had improved punctuality for work, 84% became more confident, 56% improved work readiness, and 56% became more business-like (appropriate office behaviour).

Employers specifically identified such changes improvements (in their own words). As some commented:

> "Both of my interns became more punctual."
>
> "He became more responsible and conscientious."
>
> "He became more independent."
>
> "He learned proper business conduct & conduct in meetings."
>
> "He learned how to communicate better."

Interns reported that they had gained more skills that would eventually help them in improving their chances of finding other full-time work in the future. As well, interns were more optimistic about the future: when asked if they thought they would be able to get a better job in the future than they had in the past, 63% replied "yes", and only 8% replied "no" (29% answered that they did not know). One particular success story was interesting: One First Nation put its intern to work with an independent contractor, and later the intern obtained continuing employment with the contractor. This story provides an interesting illustration of how a program like HIIFNIY can be used to leverage additional employment for youth.

CMHC staff who were interviewed indicated that the assessment they had from the field was that interns had significantly improved work habits and job readiness. Overall

CMHC staff interviewed echoed the views of participants, indicating that the interns not only learned about housing construction but they gained valuable skills in job readiness and more self-confidence that would aid them in the future.

*Perhaps the most dramatic single change noted in Interns assessments of HIIFNIY was the way in which the program affected their outlook on training, occupations and career plans*. When asked if the HIINFIY experience changed their plans, 69% indicated that the experience had encouraged them to apply for a training program; 85% indicated that the experience encouraged them to look for other work in housing; 74% reported that they were starting to make new plans about their careers. Indeed, looking back at HIIFNIY, many interns concluded that their need for education and training was substantial. ***These changes appeared to the evaluators to be striking changes for an older group such as these HIIFNIY interns. The evaluators concluded that it would be a benefit of HIIFNIY, that it could spark such self assessments and renewed thinking about education and training.*** As is shown in *Section 4: Alternatives and Future Directions*, interns had many ideas about how these types of goals could be better linked to HIIFNIY.

**Did HIIFNIY increase the employment, earnings, or labour force participation of interns? [Evaluation Issue/C.8]**

Before the internship most of the youth had had few jobs or employment experiences and had limited job skills. According to the surveys, after the internship, over half of the interns (52%) had obtained employment and 57% of those who had obtained employment continued to work in housing, reflecting an impact of the program in strengthening the housing-connection of the program. Of those employed, 52% indicated that the internship was helpful in getting continuing employment. The majority of employers (79%) reported that they would not have been able to hire the interns without funding from the HIIFNIY program.

The post-program employment rate for interns who had short internships (24 weeks or less) was 48% while the rate for those whose internships were more than 24 weeks was 57%. The difference is not significant suggesting that, on the basis of year-one evidence, short-term internships were as effective as long term internships with respect to post-program employment.

Youth who participated in HIIFNIY not only increased skills and obtained continued employment, but also obtained slightly higher wages and better hours after the internships as compared to before. At previous jobs, interns earned, on average, $8.70 per hour for an average 38.6-hour work week, whereas after the internship, those who were employed averaged $9.61 per hour for a 37.4-hour work week.

Nonetheless, a substantial portion of interns were still in receipt of non-wage income, generally employment insurance (22.8% of interns) or social assistance (19% of interns), and 6% of interns reported they had no source of income after the internship. While a portion of this under-employment must be attributed simply to the lack of jobs in First Nations communities, it does raise a key question of concern to interns as to where an internship like HIIFNIY should lead? To other employment or other training?

## 2.3 EMPLOYER/COMMUNITY IMPACTS

Key questions were: Did housing change in the community and did community members benefit from the HIIFNIY program? It was anticipated that a variety of benefits would occur from the program: housing capacity could be improved and having additional staff resources could positively influence quality of housing stock. Additionally, it was suggested by some employers that broader benefits of HIIFNIY were derived from community members observing more of their young people participating in the development of the community. Some of the key questions addressed were:

**Were internships committed to Aboriginal communities that needed skill enhancement in housing or housing-related occupations? [Evaluation Issue/C.2]**

The evaluation surveys indicated that the program was applied to communities which need skill enhancement: indeed, a large percentage of HIIFNIY employers indicated that the internships helped meet their need for skilled workers in housing. When HIIFNIY employers were asked whether internships had helped to meet a need for skilled workers in housing in their community, 86% replied "yes".

HIIFNIY employers were also able to put specifics to these labour shortages, reporting needs for: "all trades", "journeymen", electricians, plumbers, carpenters, and administrative staff. Often, they noted, work could not be done because of the lack of these skilled persons. This assessment of the program as being relevant to needs was reinforced by other survey results. When HIIFNIY employers were asked, "have there been situations in the past two years where trained housing workers were needed to improve housing, but were unavailable"? HIIFNIY employers responded 65% affirmatively, suggesting that the targeting of the program was good.[5]

These results, however, should not be taken as suggesting that other needs were substantially less. Rather, our comparison interviews suggested that skill shortages were experienced in virtually all First Nations and Inuit communities, including smaller

[5] As well, problems in obtaining skilled workers were reported by fewer comparison communities (58%). This also suggests that HIIFNIY was targeted to communities with somewhat greater needs for trained personnel.

communities. Thus while targeting of the program was good, substantial needs for such a program were apparently left unfilled.

**How did employers/communities benefit? [Evaluation Issue/C.4]**

In interviews, a large percentage of HIIFNIY employers (First Nations or Inuit communities) felt that the organizations or broader community's capacity/ability for housing construction improved during the time of the internship program. Employers generally indicated that having interns added to their personpower and allowed them to undertake more construction renovation and repairs and more support tasks than would have been the case otherwise. A portion of these improvements was attributed to the program, as noted in the following discussion of related evaluation issues/questions.

CMHC staff also felt that the program helped increase the self-esteem of interns, helped them raise their standard of living. One CMHC manager felt that this was a contribution to broader efforts to reduce negative community factors such as a high level of youth suicide.

While CMHC staff were quick to point out that the youth interns were the real winners in the HIIFNIY program, they also listed a variety of benefits to the First Nations and Inuit communities. Many First Nations and Inuit communities were able to complete work on the reserve which they would not have otherwise been done.

Employers reported costs of about $3400 per intern for supervision, training, etcetera. There were also associated cost-savings to these employers, as they had an extra employee subsidized by the government. First Nations and Inuit communities were seen as benefiting from the program indirectly through having a more skilled and confident member of the community. The program also was seen by CMHC staff as helping the morale of the First Nations and Inuit communities, who observed youth who want to work and who are now able to help their communities.

**Are increased levels of housing skills retained in Aboriginal communities? [Evaluation Issue/C.9]**

When asked if their ability to find skilled labour had improved, stayed the same or declined in the past two years, 50% of HIIFNIY employers reported improvement, 43% indicated "stayed the same", and 7% reported their ability to find skilled labour had declined (note, as well, that similar results were reported by comparison employers: 55% improved; 41% the same; and 5% declined).

That housing skills are retained in the community in the short run is indicated clearly by the fact that about one in three HIIFNIY interns retained their employment with the First Nation housing organization after the end of the internships. In addition, about

88% of interns who were interviewed continued to live in their home communities. If the inability to contact interns is assumed to indicate that they had already moved somewhere else, up to 40% of interns may have migrated by the time of the evaluation survey. However, patterns of Aboriginal migration show that there is a tendency for young people to return home after living elsewhere for a period. It is therefore not certain that the skills of already-migrated interns have been permanently withdrawn from the local labour force.

This gain appeared to be underlined by future intentions as well. When interns were asked whether they would still be living in their home community/First Nation in the next 2-3 years, 61% replied "very likely", 29% indicated "somewhat likely", and 10% replied "not very likely". When asked if they would live in a neighbouring Aboriginal community/First Nation, live in a neighboring non-Aboriginal community or move to an urban centre, the responses for all these choices were that only 10% were very likely to move. This indicates that most interns would try and find employment in or near their home communities, thus skills developed should be retained by the community.

These results notwithstanding, the reviewer is reminded that one limitation of the evaluation is that some interns could not be surveyed because they had moved to other communities, and could not be traced within the study time frame.

This may or may not represent a skill loss relative to the program's goals, depending upon, for example, whether they have moved to another Aboriginal community, and whether they have continued to work in housing. Providing this type of information could be a valuable step in a different -- more forward looking evaluation of this or similar programs in the future.

**How has the capacity to manage, repair, or build housing changed in the community? [Evaluation Issue/C.10]**

Overall, HIIFNIY employers reported that the capacity to manage, repair or build housing in their communities had improved during the period of the program. Indicators were as follows:

When employers were asked if their organizations' capacity/ability for housing construction had improved over the past two years: 79% of HIIFNIY employers replied that it had improved; 18% said it had stayed the same; and 3% indicated a decline. Asked about capacity for housing repairs, maintenance and renovation, 79% reported an improvement, 12% said it stayed the same, and 9% said it declined. These figures are consistent with the data on training, skill acquisition, and continued residence in the home communities reported earlier.

Asked about whether such changes could be attributed to HIIFNIY, the vast majority of HIIFNIY employers suggested that HIIFNIY was at least a modest and sometimes an

important contributing factor. 15% attributed "a lot" of improvements to HIIFNIY, 32% attributed "a fair amount" to HIIFNIY, and 47% attributed "a little" to HIIFNIY.

*While 79% of HIIFNIY employers reported improvements in capacity for new housing construction over a two-year period, only 57% of comparison employers reported such improvements. Similarly, in the areas of repairs and renovations, 79% of HIIFNIY employers reported improved capacity over the two-year period, as compared to 57% of comparison employers.* While capacity to manage has improved more in HIIFNIY communities than in comparison communities, the larger size and possibly stronger economies of HIIFNIY communities may be the cause of the improved trend rather than the operation of HIIFNIY, which provided on average two interns per community. No data is available to test this hypothesis.

While findings were positive, future evaluations of HIIFNIY or similar programs could examine other factors as possible explanations, such as robustness of the local or regional economy or creativeness or leadership of the housing organization.

**How has HIIFNIY reduced the cost or extended the useful life of the housing stock in participating communities? [Evaluation Issue/C.11]**

To examine this issue, HIIFNIY employers were asked whether the condition of housing stock (e.g. quality, life expectation) had improved, stayed the same, or declined over the past two years. Sixty-two percent reported an improvement; 29% said it stayed the same; and 9% reported a decline. Comparison employers reported less improvement in housing stock and more decline over a two-year period ( 62% of HIIFNIY employers reported improvement in the quality of housing stock, as compared to 52% of comparison employers) and comparison employers were almost twice as likely to report a decline in quality (16%) as were HIIFNIY employers (9%).

Again, HIIFNIY communities display stronger trends towards improvement in housing condition, but the contribution of other factors, such as the strength of the local economy, to these trends cannot be dismissed.

## 2.4 ADMINISTRATION

Some other questions of interest posed by the evaluators, but not explicitly in the original CMHC evaluation criteria included the following:

**How Was HIIFNIY Administered?**

Costs: CMHC staff reported that on average they spent ten days per year on the project. CMHC staff suggested that on average, time utilization for the program may have been about 9 hours per First Nation, or 4.5 hours per intern -- a modest administrative cost overall. One administrator noted that the administration likely took more time than anticipated because follow-up activity was time consuming.

Monitoring: Not all CMHC administrators were able to visit the Bands who participated in the program, although when they were unable to visit, they often asked their colleagues who were visiting the Bands for other reasons to check in with the person at the Band responsible for the HIIFNIY interns.

Support: The CMHC administrators did not find that the employers (Bands) and interns needed a lot of support. In general they provided background information to write proposals, and provided advice when asked. As one administrator concluded: "This program has not been designed to be proactive".

Selection of Interns: The selection process for interns was left to the Bands. CMHC staff had no input on which persons were hired.

**Were the administration and criteria of the program well-understood? What kind of other support or information might have been required?**

Many participating and non-participating employers felt that the HIIFNIY program could have been better explained to applicants. As remedies, some First Nations recommended "a clear/ simple public relations program to communicate the program in better terms". Others indicated that they did not receive notification of the program for a given year. Others noted that small First Nations did not have the resources to apply. Some First Nations employers also said they needed more time for applications -- "not at last minute", "send notices sooner and advise people about their applications status sooner", and "plan to meet seasonal construction needs better". Additionally, many non-participating employers indicated that the explanations for their funding requests being not approved were not complete or useful.

**How Did the Selection Process Work?**

CMHC regional staff reported that they were generally satisfied with the site selection process. CMHC staff noted that precise rules were the key to a successful selection strategy. Where these precise rules did not exist, CMHC staff suggested that they be tightened for the future. For example, precise parameters regarding the financial contribution of the sponsors, proposal deadlines, the eligibility of bands who have participated in the program in the past, would help make the selection process more straightforward.

CMHC staff also reported that criteria for site selection varied across the country. Issues which were taken into account in the selection process, to varying degrees in different regions, included the percentage of unemployed youth in the community, the band's ability and willingness to support the youth on the program, geographical location (e.g. in one province half the money was allocated to the North, and the other half to the South), and the availability of trained personnel to train the interns. CMHC staff reported that the housing needs of the community were rarely taken into account in the selection process.

## 2.5 COST-EFFECTIVENESS

Some aspects of cost-effectiveness and administration examined were seen in the following questions and findings:

**Was the wage subsidy offered by HIIFNIY a cost-effective means of delivering labour force and housing capacity benefits to Aboriginal people? [Evaluation Issue/C.12]**

CMHC staff we interviewed generally assessed the program as a cost effective program, and this assessment appeared to be validated by many of the employment and housing impacts noted above.

This was further tested by asking some additional questions of HIIFNIY employers and interns. Both were asked whether alternative uses of funds would have been better than using the funds only for internships. The results were extremely interesting:

- HIIFNIY employers were generally firm on the value of HIIFNIY. When asked if HIIFNIY money could have been better spent aiding youth in other ways, for example, using it for training programs generally, or if it would have been better used to keep youth in school, the vast majority responded "no" (70% replied "no" to training programs; and 76% responded "no" to additional schooling).
- When asked the same question, HIIFNIY employers were even stronger in rejecting the value of applying the same money to materials for new housing/repairs, or training for regular staff (83% rejected the alternative of spending HIIFNIY moneys on housing materials, 79% rejected the alternative of spending the same money on regular staff training).

***Overall, these results suggested that the human resources development impacts of HIIFNIY were uniquely valuable -- and thus, potentially cost-effective -- for the participating First Nations employers.***

However, the same type of question (would another way of spending the money have been better) posed to interns themselves, produced quite different results:

- When asked whether attending a formal training program or going to school for one year would have been more helpful than the internship alone, more than half answered "yes", and 100% said they would recommend the internship to other Aboriginal youth.

An explanation for this can be seen in the changes in career expectations and goals which was discussed in Section 2.2, where very dramatic changes in educational and career ideal were seen in Interns. Our assessment is that the Internship program itself had such a strong effect on interns' career ideas, that "after the fact", the assessment that education and training could have been a better investment, was likely brought about by the internship experience itself.

This broader concern with education and training linkages is seen clearly when interns' suggestions for improvement of the program are examined below (see Section 4).

# 3. Summary of Results

## 3.1 OVERVIEW OF RESULTS VIS-À-VIS CMHC ISSUES

Generally, the results of the evaluation indicate that the program was successful. These indications are particularly clear in the surveys of HIIFNIY participants (interns and First Nations employers, generally housing divisions of Band governments. Those interviewed generally expressed positive views of the program, and identified numerous ways in which the program apparently produced significant benefits. Some of these indicative findings include:

**Rationale/implementation:** Employers viewed the program as having real value because of its linkage to a hands-on program such as housing. This value was seen as greater than some similar programs to create employment, so that HIIFNIY was seen as more than just work experience.

Participating employers implemented training generally as planned, and most employers and interns alike rated training positively. Interns also rated supervision positively.

Additionally, HIIFNIY employers identified many practical positive features of HIIFNIY which they described as advantageous compared to HRDC and DIAND programs (applications in housing, longer term of employment, training, etc.).

**Employment/Skill Impacts:** Employers reported interns to have significantly improved work habits and job readiness, etc. over the course of the internships.

A substantial portion of interns obtained continuing employment after the internship was completed (approximately half of interns had obtained or continued employment at the time of the survey, while only about a third of the comparison sample was employed at the time of the survey).

Interns reported increased employment earnings and improved job skills. Interns also reported that the internship resulted in substantial thinking about careers and the future. Most importantly, many interns attributed participation in the program to their decision to seek more training or more education.

**Community Impacts:** Employers reported many positive changes in housing capacity during the period of the internship, and a portion of these changes were attributed to HIIFNIY. That these changes might logically be attributed to HIIFNIY was supported

by the fact that positive housing changes were reported far more frequently in HIIFNIY communities than in comparison communities.

**Cost-Effectiveness/Alternatives:** HIIFNIY employers were generally very positive about the cost-effectiveness of HIIFNIY -- that the funds were better spent on internships than they would have been spent, for example, on materials for housing construction or repairs.

Interestingly, however, HIIFNIY interns generally indicated that more training or education could have been to their advantage. This may be an effect of the HIIFNIY experience itself -- the program helping young people to consider career and education issues more thoughtfully. In any case, this result points to the broad need for training and education in Aboriginal communities, and also suggests that a program such as HIIFNIY will have greater impacts if better linked to both preparatory and follow-up training opportunities for continuous skill development. Further research on this topic is suggested.

**Overall Assessments:** Most participating employers indicated satisfaction with the program. All interns and employers participating or not indicated that they would recommend the program to others, and they would re-apply to the program.

**Discussion:** One issue of interest is the fact that many interns were hired for jobs after the internship which employers would not have hired them for before. Why is that? The evaluators attributed this change to several factors. First, some interns appear to have been able to develop new skills which qualified them for jobs they would not have been considered for before. Secondly, it appears that some changes in budgeting practices appeared, where some First Nations reported moving some functions in-house, which previously had been contracted or purchased from outside.

CMHC regional interviewees were aware of such practices. According to one CMHC regional interview many of the employers wanted to try and retain the young people in the housing area especially if the young people were doing exceptional work. To this end, some of the Bands would continue employing interns after the program funding ended by using other Band funds. In some cases this meant keeping "in-house" funds which were previously used to purchase services from outside contractors. These types of changes may mean that more jobs are being created for Aboriginal youth, as a result of this program. Thus, such a program may have positive incremental effects in developing First Nations' housing human resources, capacity and infrastructure.

**Conclusion:** Of course, certain cautions must apply to these assessments: data collected were after the fact and partly subjective; and community conditions (local economy), community size, and organizational features were not controlled for. ***Even so, the study findings pointed to a positive assessment of HIIFNIY overall.***

## 3.2 OVERVIEW OF RESULTS VIS-À-VIS THE YES EVALUATION ISSUES

Several key YES evaluation questions are considered below, in summary form, which echo, to a great extent, the specific answers given to the CMHC evaluation questions (original YES Evaluation question numbers are at the end of each question in [brackets]).

**YES Evaluation Issue #1: To what extent does HIIFNIY as part of Youth Employment Strategy (YES) address employment needs?**

According to the survey findings reported above, the HIIFNIY program addressed important employment needs for Aboriginal and Inuit youth 17-29 years. The Internship was the first opportunity for employment for many of the participants, and resulted in training, skill acquisition, and improved outlook on career, training and education.

**YES Evaluation Issue #2: How satisfied are participating youth with various aspects of HIIFNIY as part of YES program? If they continue, why?**

The evidence indicated that overall, HIIFNIY interns were very satisfied with the program, supervision, training (although more was desired), skill acquisition, connections made, etc. Continuing with the program appeared to have been related to the program delivering generally what was expected: employment income and learning. The survey results suggest that the smaller percentage of those leaving the program left for a wide range of reasons generally not related to the program itself (e.g. other opportunities, family responsibilities, etc.).

**YES Evaluation Issue #3: To what extent does HIIFNIY respond to employer needs? (note employers are always First Nations or Inuit Communities)**

According to the employer surveys, overall the employers were satisfied with the way HIIFNIY served needs of their communities' youth for labour force training. Employers obtained additional labour and increased their pool of skilled workers for the future and thus strengthened their housing programs.

**YES Evaluation Issue #4: To what extent did HIIFNIY assist youth in obtaining employment, upgrading employment, becoming self-employed and improve earnings?**

Before the internship, most of the youth interviewed had held few jobs or had little employment experience and limited job skills. All were unemployed prior to the internship, but after the internship, over half of the interns (52%) indicated that they had obtained employment and many had continued to work in housing, reflecting an impact of the program in strengthening the unique housing-connection of this program. Of those employed, 52% indicated that the internship was helpful in obtaining further employment.

Youth who participated in HIIFNIY not only increased skills and obtained continued employment, but also obtained slightly higher wages and better work hours after the internship. At previous jobs, interns earned on average $8.70 per hour for an average 38.6 hour week, whereas after the internship, those who were employed averaged $9.61 per hour for a 37.4 hour week.

**YES Evaluation Issue #5: To what extent and for what reasons do some participants remain unemployed or on income support after the program?**

All interns were unemployed before the internship and nearly half of the interns (48%) returned to unemployment after the internship. From the immediately available data, we cannot identify the exact reason for this. Generally, however, the overall lack of jobs in First Nations and Inuit communities appears to be a key factor -- there are simply very few jobs to go to.

**YES Evaluation Issue #6: To what extent has HIIFNIY established links between employers and youth?**

HIIFNIY established links between employers and youth as indicated by the number of youth hired to continuing positions after the internships. Many interns also indicated that they had "obtained contacts" through the internship, others indicated that they were moving to jobs with contractors and others whom they had met during their internship. This appears to be a key program outcome of value, and one which could be strengthened in the future.

**YES Evaluation Issue #7: To what extent has HIIFNIY assisted participants in making the school-to-work transition?**

Since the average age of interns was 26, with the majority having been out of school for some time, the impact of HIIFNIY in meeting this YES program objective is somewhat

unclear. However, for many, the HIIFNIY internship was their first job, which is a particularly strong indication of impact on school-to-work transitions. Additionally, the program appears to have activated many more complex linkages of work-to-school transitions, as reflected by the number of young people who decided, after the HIIFNIY internship, to explore the option of returning to school.

**YES Evaluation Issue #8: Are there activities under the HIIFNIY incremental, that is, over and above activities that employers would have undertaken in the absence of program funding?**

The majority of employers (79%) reported that they would not have been able to hire the interns without funding from the HIIFNIY program. Later, when interns had increased in skill-level and experience, however, First Nations employers were able to continue to employ them, presumably for more advanced positions. This suggests that the program contributed to the development of skill level in a substantial way. Ideally, the issue of incrementality (Is the employment work that would not have been created without HIIFNIY?), would be given additional attention in any future evaluation.

**YES Evaluation Issue #9: To what extent has HIIFNIY delivered measures to the target client group and what were the impacts?**

Clearly the program reached Aboriginal youth. Impacts appear to have been substantial in skill development, in development of networks, and in development of career and educational thinking, as was noted in Section 2.2 above.

**YES Evaluation Issue #10: What are the cost and benefits to society, to governments and to participants as a result of HIIFNIY?**

In addition to the overall program costs (the CMHC HIIFNIY budget), employers reported costs of about $3,400 per intern for supervision, training etc. Training appears to have been a particularly significant part of this cost CMHC staff suggested that on average, time utilization for the program may have been about 9 hours per First Nation, or 4.5 hours per intern -- a modest administrative cost overall.

Questions on the degree to which housing conditions had changed over the past two years suggested that use of HIIFNIY was associated with improved condition of housing stock and improved capacity for construction, renovation and repair. Differences were evident in comparisons of trends in housing condition and management capacity in participating and non-participating communities. However, it is more likely that such trends have their origin in the size of communities, availability of trained labour, and strength of the local economy than in the operation of HIIFNIY itself.

**YES Evaluation Issue #11: To what extent are specific HIIFNIY program activities and characteristics related to success?**

The requirement for training in the HIIFNIY program appears to have been a key success factor, as greater success was reported by interns where more training was provided. This was reflected in both trainee and employer indications that more should have been done to improve the potential for internships leading to certification, apprenticeships, etc. Good supervision also appeared to be a success factor.

The objective to improve housing capacity specifically appears to have been met, in that conditions not only were reported to improve, but continuity was obtained, with many interns remaining with their housing employers or finding other jobs in the housing sector. This suggests the importance of an industry linkage in such internship programs.

Many of these findings point to the need for greater continuity in efforts such as HIIFNIY, to ensure that internships develop skills which relate to identifiable career lines and that the successive career lines or opportunities are potentially available to youth after internships are completed -- *to ensure that there is somewhere to go afterwards*. Some of these concerns emerge in employer and intern suggestions, as is noted in the next section.

# 4. Employer and Intern Suggestions for the Future

The results indicate that HIIFNIY had strong practical and demonstrable impacts in the communities that were funded for internships.[6] Much needs to be done in First Nations housing, and needs appear to be such that every "hand on a hammer" or a computer can make a difference.

Additionally, some respondents suggested that broader economic dynamics make this a program that works particularly well: housing and related infrastructure construction are one of the major sources of employment in First Nations communities and surrounding regions; withdrawal from the workforce of older construction workers are creating openings, and the housing and construction industry also offers opportunities for First Nations youth off-reserve.

Thus, the data from this evaluation, and particularly participant responses, suggest that this is a good program, but one which -- even so -- still could be strengthened. Some types of changes were suggested by the HIIFNIY employers and interns themselves. They indicated needs as follows:

**Employer Recommendations:** First Nations and Inuit community employers we interviewed suggested improvements such as:

- additional funding for the training component;
- better access to regional education resources (e.g. apprenticeships in nearby centres);
- more CMHC support and follow-up;
- higher wage subsidies;
- training kits and resources; books, materials, videos;
- more portability between communities;
- linkages with other programs (e.g. HRDC's Aboriginal Human Resource Development Agreements);
- two year internship commitments;
- ways to lead from internship to later permanent employment; and
- publicity on best practices -- success stories.

[6] Of course, not every community was a success. Our surveys identified a very small number of cases where the interns in fact were in undirected job situations with poor supervision etc. However, these appeared to be rare.

**Intern Recommendations:** Interns interviewed suggested improvements such as:

- better screening of First Nations applicants;
- better briefing from the First Nations employer at the start;
- regular meetings with CMHC to monitor internships;
- more information about the internship;
- wages to match responsibilities (some interns had higher level jobs with more responsibilities);
- better administration of the First Nations housing programs generally (e.g. to have materials arrive on time to avoid work interruptions;
- more formal and on the job training;
- more qualified trainers;
- linkages to urban communities and other job opportunities, linkages to apprenticeships, more training opportunities.
- a path to other related education (e.g. "in architecture"); and
- obtaining a certification of completion.

Overall, these suggestions were seen as providing a number of valuable potential directions for improvement of HIIFNIY or similar programs, but improvements which must be weighed in terms of their impact in drawing resources from the core output of the program -- the subsidies for intern employment.

# 5. Conclusions

While a number of limitations were faced by the evaluation (limited program experience, need to rely strongly on participant assessments, lack of hard measures of key factors such as housing conditions, etc.), a clear view of the program emerged from the evaluation, generally indicating success of the program in achieving its goals. Some of these key indications of goal achievement included:

- That employment was provided to Aboriginal youth who reported good job experiences and positive impacts on employability;
  - youth reported substantial training while in the program (75%);
  - youth reported good satisfaction with supervision (90%);
  - youth satisfaction with the program was very high (90%);
- That most of this work by interns went into hard outputs -- new housing construction and housing repairs and renovations;
- That significant changes in employment status were reported for youth:
  - while 100% of the youth were unemployed before the program, 52% were employed following the program;
  - while 58% of the youth were reliant on social assistance before the program, 19% relied on social assistance for income after the program;
- First Nations and Inuit communities made substantial financial contributions to the employment of interns, and often continued employment of these youth following the conclusion of the subsidy program;
- First Nation and Inuit employers identified a number of practical advantages to the HIIFNIY program as compared to other subsidy programs they had participated in;
- First Nations expressed a high demand for this program; 100% of past participants and previously unsuccessful applicants indicated that they would apply for the program again if possible;
- Both interns (100%) and employers (100%) indicated they would recommend the program to another young person or another First Nation.

Some areas for improvement were suggested, such as the need to reach smaller First Nations, to improve access to the program by female Aboriginal youth, and to improve career linkages and transitions for participating youth, but overall, the program was successful in many areas. Overall, therefore, we can conclude that **HIIFNIY is a good investment for Canada, but some changes could be desirable, as suggested by participant views and related considerations.**

# ÉVALUATION DE L'INITIATIVE DE STAGES EN HABITATION

SERVICES DE VÉRIFICATION
ET D'ÉVALUATION

AU COEUR DE L'HABITATION
Canada

# Évaluation de l'Initiative de stages en habitation pour les jeunes des Premières nations et les jeunes Inuit (ISHJPNJI)

Novembre 1999

**Maang Associates Inc.**
45, rue Granby, Toronto (Ontario) M5B 1H8
(416) 977-9802; télécopieur : (416) 977-7747
Courriel : maang@spr.ca

**This report is also available in English under the title: Evaluation of the Housing Internship Initiative for First Nations and Inuit Youth (HIIFNIY)**

**Pour en savoir plus, composez le 1-800-668-2642 ou écrivez à l'adresse électronique suivante : chic@cmhc-schl.gc.ca**

# Table des matières


| | | Page |
|---|---|---|
| **Sommaire** | | i |
| **1. Introduction** | | 1 |
| 1.1 | Contexte | 1 |
| 1.2 | Objet de l'évaluation et élaboration du modèle d'évaluation | 2 |
| 1.3 | La méthode d'évaluation | 7 |
| 1.4 | Structure du rapport | 10 |
| **2. Analyse et conclusions de l'évaluation** | | 11 |
| 2.1 | Justification, pertinence et mise en oeuvre du programme | 12 |
| 2.2 | Incidences liées à l'emploi | 17 |
| 2.3 | Incidences liées aux employeurs et à la collectivité | 21 |
| 2.4 | Administration | 25 |
| 2.5 | Rentabilité | 26 |
| **3. Sommaire des résultats** | | 29 |
| 3.1 | Vue d'ensemble des résultats par rapport aux questions de la SCHL | 29 |
| 3.2 | Vue d'ensemble des résultats par rapport aux questions d'évaluation de la SJE | 31 |
| **4. Suggestions pour l'avenir (de la part des employeurs, des stagiaires, etc.)** | | 35 |
| **5. Conclusions** | | 37 |

# Sommaire

**Introduction et contexte :** Le présent rapport est une évaluation de l'Initiative de stages en habitation pour les jeunes des Premières nations et les jeunes Inuit (ISHJPNJI), programme financé dans le cadre de la Stratégie jeunesse emploi (SJE) du gouvernement fédéral, qui vise à aider les jeunes à faire la transition entre l'école et le milieu du travail.

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) est le principal organisme du programme SJE, et coordonne ses efforts entre tous les ministères et organismes fédéraux, dont chacun applique divers programmes connexes de stage et d'emploi, y compris l'Initiative, administrée par la SCHL.

L'objectif du programme ISHJPNJI est de faciliter la transition des jeunes Autochtones et Inuits de l'école à l'emploi, et d'améliorer l'employabilité des participants, en leur fournissant une expérience professionnelle et une formation en cours d'emploi relatives à l'habitation. Le programme vise les jeunes Autochtones habitant dans les localités des Premières nations et inuites. En plus de ces objectifs touchant le marché du travail, l'Initiative vise également à accroître la capacité des collectivités autochtones de gérer et d'entretenir de bons logements. Le programme est d'autant plus important que le chômage est élevé parmi les jeunes, et les logements sont de qualité insuffisante dans les collectivités des Premières nations et inuites au Canada.

Initialement, un financement d'un million de dollars par année a été mis à la disposition de l'Initiative, pour les années financières 1997-1998 et 1998-1999. Les engagements affectés à cette initiative étaient répartis entre tous les territoires et provinces. Au total, 44 organismes de parrainage (employeurs des Premières nations ou Inuits) ont participé au programme en 1997-1998, fournissant des postes à 87 stagiaires.

**Méthode d'évaluation :** L'évaluation se basait sur un examen des documents de base, des interviews avec le personnel régional de la SCHL, ainsi que des sondages parmi les employeurs participants (lesquels étaient tous des collectivités des Premières nations ou inuites) ainsi que des stagiaires. Des renseignements supplémentaires ont été obtenus grâce à des interviews menées avec des employeurs et des jeunes, dans des collectivités de référence n'ayant pas participé au programme. En général, ces collectivités avaient demandé un financement dans le cadre de l'Initiative, mais n'en avaient pas reçu. Nous avons recueilli et analysé des données visant 34 employeurs participants, 52 stagiaires, 45 employeurs de référence et 19 jeunes de référence. Les sondages ont été principalement effectués au téléphone par des intervieweurs de Maang Associates (quelques questionnaires ont été remplis et envoyés par télécopieur), pendant la

période de décembre 1998 à mars 1999. Terminologie : le mot "employeurs", utilisé dans tout le rapport, désigne les agences de logement des collectivités des Premières nations ou inuites.

En général, les interviews se sont très bien déroulées, et toutes les personnes pressenties à cet égard étaient impatientes d'y participer. Toutefois, nous nous sommes heurtés à de grandes difficultés pour repérer les stagiaires des collectivités des Premières nations et inuites (bon nombre d'entre eux avaient déménagé ou n'avaient pas le téléphone, de sorte qu'ils étaient inaccessibles malgré de nombreux contacts avec les employeurs et d'autres organismes communautaires). Nous avons rencontré des difficultés semblables en déterminant des échantillons de référence de jeunes, surtout aux endroits où, parce qu'ils n'avaient pas participé au programme, des employeurs des Premières nations étaient réticents à divulguer des renseignements personnels comme les noms et les numéros de téléphone.

**Résultats :** Les résultats de l'évaluation montrent que l'Initiative a été fructueuse sur plusieurs plans. Les personnes interviewées étaient généralement satisfaites du programme et ont souligné nombre de ses avantages. Voici quelques-unes des principales conclusions de l'étude :

**Justification et mise en oeuvre :** Les employeurs considéraient le programme comme très utile, en raison de ses liens avec une activité "pratique", et de sa pertinence à l'égard d'un domaine de haute priorité et très visible comme le logement. En outre, les employeurs affiliés à l'Initiative ont exposé plusieurs avantages de celle-ci en comparaison avec les programmes de DRHC et du MAINC (par exemple, l'insistance sur le logement, l'absence d'une exigence en matière d'éducation, et l'emploi à long terme). Les employeurs participants appliquaient généralement la formation prévue, à laquelle la plupart des employeurs et des stagiaires ont accordé une cote positive. Les stagiaires ont apprécié la supervision. Les évaluations globales effectuées par le personnel régional de la SCHL étaient également positives.

**Incidences liées à l'emploi et aux capacités :** Selon les employeurs, les stagiaires avaient largement amélioré leurs habitudes de travail, leur réceptivité à l'égard d'un emploi, etc., pendant leurs stages respectifs. En outre, un grand nombre de stagiaires avaient décroché un emploi permanent après la fin du stage (un peu plus de la moitié d'entre eux avaient trouvé ou conservé un emploi au moment du sondage, contrairement à un peu moins du tiers du groupe de jeunes de référence). Les stagiaires déclaraient un accroissement des gains, de meilleures capacités professionnelles, etc. Ils ont aussi mentionné que le stage les avait fait réfléchir attentivement à leur carrière et à l'avenir. Un fait important est que nombre de stagiaires attribuaient la participation au programme à leur décision de chercher une meilleure formation ou éducation, etc.

**Incidences liées à la collectivité :** Les employeurs affiliés à l'Initiative ont signalé bon nombre de changements positifs dans la capacité et la qualité des logements de leurs

collectivités respectives, pendant leur participation au programme. L'amélioration de la capacité a été possible grâce à l'acquisition de nouvelles compétences par les stagiaires et par l'intention manifestée par bon nombre d'entre eux d'essayer de demeurer dans leur communauté. Les employeurs ont signalé de récentes améliorations au chapitre des conditions de logement. Bien que les projets de l'Initiative aient pu contribuer à l'amélioration de ces conditions, le programme n'avait pas suffisamment d'envergure pour influer sur les tendances globales.

**Solutions de rechange :** Les employeurs affiliés au programme avaient généralement une opinion très positive de sa rentabilité, estimant que les fonds étaient mieux dépensés pour des stages que, par exemple, pour des matériaux de construction ou de réparation domiciliaire.

Il est intéressant de constater qu'interrogés sur la valeur du programme de stages, bon nombre des stagiaires estimaient qu'une formation ou une éducation plus poussée aurait été à leur avantage. Les évaluateurs considéraient ce fait comme une conséquence possible de l'Initiative. Cette attitude des stagiaires suggère qu'un tel programme pourrait avoir de plus grandes conséquences s'il était assorti de meilleures perspectives de préparation et de formation de suivi, en vu d'un perfectionnement continu des capacités. Aucune donnée ne permettait une analyse officielle de ce perfectionnement.

**Évaluations globales :** La plupart des participants étaient satisfaits du programme. Tous les stagiaires et les employeurs participants recommanderaient volontiers le programme à d'autres personnes, et redemanderaient d'y participer. En outre, les employeurs des collectivités de référence des Premières nations et inuites, dont la candidature au programme avait été initialement rejetée, se sont montrés très intéressés à celui-ci, et comptaient se reporter candidats si possible. Cela suggère que de nombreux autres stages pourraient être fournis si des ressources y étaient consacrées.

**Conclusions :** Ces résultats semblent indiquer que l'Initiative avait eu des incidences exceptionnellement pratiques et démontrables dans les collectivités financées. D'après les évaluateurs, ces répercussions proviennent d'une conception raisonnable du programme ainsi que de la nature du logement dans les collectivités des Premières nations et inuites; autrement dit, parce que les besoins en logement sont nombreux et que ce domaine a un caractère très public, les collectivités des Premières nations et inuites créent des emplois qui favorisent nettement la formation et la valeur des logements.

De plus, bon nombre de répondants estiment que la dynamique économique plus large est la clé du succès du programme; que la construction domiciliaire et les domaines connexes sont une des principales sources d'emploi dans les collectivités des Premières nations et les régions environnantes, et présentent aussi d'importantes perspectives d'emploi pour les jeunes des Premières nations en dehors des réserves.

Bref, l'Initiative s'est révélée un bon investissement pour la SJE. Comme le soulignent les suggestions des participants (section 4), et comme les évaluateurs le mentionnent aussi à la section 5, un certain nombre de prolongations seraient possibles dans l'ensemble des programmes de ressources en matière de formation et de logement, mais celles-ci devraient être soumises à une analyse de coûts-avantages détaillée afin d'en déterminer la valeur.

# 1. Introduction

## 1.1 CONTEXTE[1]

**La Stratégie jeunesse emploi du gouvernement fédéral** (SJE) vise à aider les jeunes Canadiens à effectuer la transition entre l'école et le milieu du travail. Elle est justifiée par le chômage répandu parmi les jeunes au Canada en général. Développement des ressources humaines Canada (DRHC) est le principal organisme du programme SJE entre tous les ministères et organismes fédéraux. En vertu du SJE, chaque ministère ou organisme applique divers programmes connexes. Par exemple, des programmes de stages sont présentés dans la fonction publique fédérale (par l'entremise du Conseil du Trésor) ainsi que par des organismes privés (pour la plupart, des organisations non gouvernementales) dans de nombreux secteurs comme le tourisme ou la technologie.

**L'initiative de stages en habitation pour les jeunes des Premières nations et les jeunes Inuits** (ISHJPNJI), administrée par l'entremise de la SCHL, est un programme de ce genre. Son objectif particulier est de faciliter la transition des jeunes Autochtones et Inuits de l'école à l'emploi, et d'améliorer l'employabilité des participants en leur faisant acquérir une expérience professionnelle en matière de logement et une formation en cours d'emploi. Le programme vise les jeunes Autochtones habitant dans des réserves des Premières nations et dans des collectivités inuites. Simultanément, l'Initiative vise aussi à accroître la capacité des collectivités autochtones de gérer et d'entretenir des logements adéquats.

**Admissibilité :** Pour être admissible au programme, les jeunes doivent : avoir leur résidence principale dans une réserve des Premières nations ou dans une collectivité inuite; avoir de 17 à 29 ans et avoir cessé de fréquenter l'école et être en chômage depuis au moins six mois. Les projets admissibles doivent être parrainés par une collectivité des Premières nations ou inuite et fournir une formation en cours d'emploi (y compris un plan de formation) ou une expérience de travail dans le domaine du logement, avec au moins trois mois d'emploi, jusqu'à concurrence de douze mois. Une subvention salariale allant jusqu'à dix dollars l'heure ou 400 dollars par semaine a été fournie par la SCHL aux organismes de parrainage approuvés.

Initialement, un financement d'un million de dollars par année a été mis à la disposition de l'Initiative pour les deux années financières 1997-1998 et 1998-1999, ce qui permettrait de financer une cinquantaine d'années-personnes par année. Les engagements affectés à cette initiative étaient répartis entre tous les territoires et provinces. Au total, 44 organismes de parrainage (employeurs des Premières nations ou inuits) ont participé au programme en

[1] Des parties de la présente introduction, des questions d'évaluation ainsi que d'autres documents du présent rapport sont adaptés du *Cadre d'évaluation : ISHJPNJI*, SCHL, 1998

1997-1998, fournissant un emploi à 87 stagiaires. En mars 1999, l'Initiative a été prolongée pour deux années budgétaires de plus.

Le personnel régional de la SCHL a mis le programme à la disposition des collectivités de la Première nation et inuites, selon les conditions du *Guide d'élaboration des propositions* de l'Initiative, qui exposait les processus de demande et d'approbation. Il incombait au personnel régional de la SCHL d'annoncer le programme et d'en faire la publicité, tout en choisissant les projets à retenir. À leur tour, les organismes de parrainage signaient une entente avec la SCHL, puis engageaient et formaient les stagiaires. Le personnel de la SCHL surveillait alors les projets, traitait les demandes financières, etc.

## 1.2 OBJET DE L'ÉVALUATION ET ÉLABORATION DU MODÈLE D'ÉVALUATION

**Objet :** Le présent rapport d'évaluation porte sur le programme tel qu'il était appliqué en 1997-1998, dans toutes les provinces et tous les territoires. Il s'agissait de recueillir des données de base sur le fonctionnement de l'Initiative, et d'évaluer celle-ci en fonction des lignes directrices du Conseil du Trésor du gouvernement du Canada. Le programme n'avait pas fait l'objet d'une évaluation antérieure pour le Conseil du Trésor.

**Questions :** Le rapport aborde une gamme étendue de questions d'évaluation liées aux incidences du programme sur l'employabilité, le logement et les collectivités en général, selon quatre secteurs généraux. Les situations abordées proviennent normalement de *l'Initiative de stages en habitation pour les jeunes des premières nations et les jeunes Inuit : cadre d'évaluation* (SCHL, 1998).

1. **Justification et pertinence :** La pertinence du programme, pour ce qui est de fournir une occasion d'améliorer l'employabilité des jeunes Autochtones et (ou) d'améliorer les capacités de gestion du logement pour les collectivités autochtones.

2. **Répercussions sur l'emploi :** Le concept de programmes de transition au travail, et la pertinence du programme à l'égard des besoins des jeunes des Premières nations et des jeunes Inuits.

3. **Répercussions sur la collectivité :** En particulier, la nécessité de constituer des capacités de logement dans les collectivités autochtones, grâce à une amélioration des niveaux de compétences en gestion du logement, en construction et en rénovation.

4. **Situations relatives à l'administration et à la rentabilité :** Le programme était-il clair et bien administré? Était-il rentable pour répondre aux besoins des jeunes des Premières nations et des Inuits? Quelles autres méthodes d'évaluation (le cas échéant) auraient pu être plus appropriées pour l'Initiative et pour l'imputabilité connexe?

L'évaluation conclut en examinant deux secteurs généraux :

5. **Résultats globaux :** Une évaluation du succès global du programme pour ce qui est d'atteindre les principaux objectifs (employabilité améliorée pour les jeunes et meilleures capacités de gestion des logements pour les collectivités.

6. **Conceptions des participants à l'égard des solutions de rechange et des orientations futures :** Un examen de certaines suggestions formulées par les participants pour renforcer le programme afin : (i) d'optimiser l'impact sur les ressources humaines pour les jeunes Autochtones; et (ii) d'accroître l'efficacité future.

Les questions déterminées, examinées dans l'évaluation portant sur ces sujets, sont exposées au *Tableau A : Questions d'évaluation de la* SCHL et au *Tableau B : Questions relatives à l'évaluation connexe de la Stratégie jeunesse emploi (SJE).*

**Méthode d'élaboration du modèle :** L'élaboration du modèle d'évaluation comprenait plusieurs étapes, dont une série d'interviews exploratoires détaillées avec le personnel régional de la SCHL dans tout le Canada, pour discuter des situations préoccupantes, des facteurs régionaux dont il faut tenir compte, ainsi que des obstacles potentiels à l'évaluation. Une deuxième étape majeure était l'examen des études connexes de recherche et d'évaluation de base pour identifier les approches et hypothèses précédentes en matière de recherche. [2]

[2] Certains documents examinés au cours de cette étape comprenaient une documentation plus vaste sur l'emploi des jeunes. Par exemple : Gordon Betcherman et Norman Lechie, *Profile of the Youth Labour Market*, septembre 1996; J.A. Burns et Vanessa Thomas, *Evidence on the effectiveness of Youth Labour Market Programs in Australia and the United Kingdom*, octobre 1996; et des rapports plus précis comme *Evaluation of the Métis Housing Administration Program*, SCHL 1994; et *Evaluation Framework for the DIAND Youth Strategy*, 1996; ainsi que *Interim Evaluation of the DIAND Youth Strategy*, 1997.

**Tableau A**
**Questions d'évaluation de la SCHL**
(Elles sont placées sous des en-têtes généraux et structurées quelque peu différemment par rapport à la DDP.
Le numéro de question de la DDP est noté entre [crochets] après chaque question.)

**Question générale n° 1 : Justification, pertinence et mise en oeuvre :**

L'Initiative de stages en habitation offre-t-elle aux jeunes Autochtones des avantages qui ne leur sont pas offerts dans le cadre de programmes de DRHC ou du MAINC? [C.1] Le programme est-il logique? La mise en oeuvre était-elle une extension logique du concept initial?

**Question générale n° 2 : Incidences liées à l'emploi :**

Comment les plans de formation relatifs aux stages ont-ils contribué à l'acquisition de compétences? [C.3]
Dans quelle mesure le rôle de supervision des employeurs a-t-il contribué à l'acquisition de compétences? [C.5]
Dans quelle mesure les stagiaires ont-ils accumulé de l'expérience de travail? [C.6]
Dans quelle mesure les stagiaires ont-ils amélioré leur employabilité en participant à l'Initiative de stages en habitation? [C.7]
L'Initiative de stages en habitation a-t-elle entraîné, chez les stagiaires, une augmentation du temps au travail, des revenus ou de la participation au marché du travail? [C.8]

**Question générale n° 3 : Incidences liées à la collectivité :**

Est-ce que les engagements de stages ont été pris dans des collectivités autochtones où l'on a besoin d'améliorer les compétences dans le domaine de l'habitation ou dans des domaines connexes? [C.2]
Quels avantages les employeurs et collectivités en ont-ils retiré? [C.4]
Est-ce que les compétences acquises dans le domaine de l'habitation restent dans les collectivités autochtones? [C.9]
De quelle façon la capacité de gérer, de réparer ou de construire des logements a-t-elle changé dans la collectivité? [C.10]
L'Initiative des stages en habitation a-t-elle amélioré la capacité et le parc de logement dans les collectivités participantes? [C.11]

**Question générale n° 4 : Rentabilité et administration :**

La subvention salariale offerte dans le cadre de l'Initiative de stages en habitation a-t-elle constitué un moyen rentable de mettre en valeur la main-d'oeuvre et la capacité des Autochtones dans le domaine de l'habitation? [C.12]

**Tableau B**
**Questions d'évaluation de DRHC (SJE)**
**(Les chiffres entre [crochets] indiquent la numérotation utilisée par le Comité interministériel d'évaluation.)**

[Y.1] Dans quelle mesure l'Initiative, dans le cadre de la Stratégie jeunesse emploi (SJE), répond-elle aux besoins en matière d'emploi? (Voir la question générale n° 1 de la SCHL.)

[Y.2] Dans quelle mesure les jeunes participants sont-ils satisfaits des divers aspects de l'Initiative dans le cadre de la SJE? S'ils continuent, pourquoi le font-ils? (Voir les questions générales C.3 et C.6 de la SCHL.)

[Y.3] Dans quelle mesure l'Initiative répond-elle aux besoins des employeurs? (Voir la question C.4 de la SCHL.)

[Y.4] Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle aidé des jeunes à trouver un emploi, à trouver un meilleur emploi, à devenir des travailleurs autonomes et à accroître leurs revenus? (Voir les questions C.6, C.7 et C.8 de la SCHL.)

[Y.5] Dans quelle mesure et pour quelles raisons certains participants sont-ils toujours sans emploi ou dépendants du soutien au revenu après leur participation au programme? (Voir la question C.8 de la SCHL.)

[Y.6] Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle tissé des liens entre les employeurs et les jeunes?

[Y.7] Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle aidé les participants à passer de l'école au marché du travail? (Voir les questions C.7 et C.8 de la SCHL.)

[Y.8] Les activités relevant de l'Initiative s'ajoutent-elles aux activités que les employeurs auraient entreprises en l'absence du financement offert par le programme? (Voir les questions C.8 et C.12 de la SCHL.)

[Y.9] Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle bénéficié à des groupes de clients particuliers et quelles ont été les incidences? (Voir les questions relatives à la question générale n° 1 de la SCHL.)

[Y.10] Quels sont les coûts et les avantages découlant de l'Initiative pour la société, les gouvernements et les participants? (Voir la question C.12 de la SCHL.)

[Y.11] Dans quelle mesure les activités et caractéristiques spécifiques du programme de l'Initiative sont-elles liées au succès? (Voir les questions C.3 et C.5 de la SCHL.)

**Équipe d'étude :** L'équipe d'étude Maang était dirigée par Vern Douglas (président), avec l'aide de plusieurs chercheurs, dont Ted Adam Harvey, Sue Langton, Marian Ficycz, un groupe de quatre chercheuses autochtones (Tricia Longboat, Janelle Dwyer, Moneca Sinclaire et Meggan Schnarr-Rice), Micheline Ross (qui a fourni des services en français pour l'équipe d'étude) et Don Storm qui a aidé à l'administration des sondages.

## 1.3 LA MÉTHODE D'ÉVALUATION

**Vue d'ensemble :** La principale méthode d'évaluation était une série de quatre enquêtes menées respectivement parmi deux groupes de participants et deux groupes de référence. Il y a eu: (1) un sondage téléphonique parmi les organismes de parrainage des stages (les collectivités des Premières nations et des inuits qui étaient les participants employeurs à l'Initiative); (2) un sondage téléphonique parmi les stagiaires de l'Initiative; (3) un sondage téléphonique mené au sein d'un groupe de référence constitué d'employeurs des Premières nations et Inuits qui ne participaient pas au programme; et (4) un sondage téléphonique effectué parmi un groupe de référence de jeunes (qui ne participaient pas au programme). Une cinquième activité de collecte de données comprenait un ensemble d'interviews avec les employés régionaux de la SCHL ayant examiné certaines questions liées à l'administration et à la mise en oeuvre du programme, y compris l'utilisation du temps requis pour l'exécution de celui-ci.

**Guides d'interview :** Les guides d'interview des participants, destinés à la fois aux employeurs et aux stagiaires, étaient conçus pour aborder les principales questions d'évaluation indiquées ci-dessus, et pour recueillir surtout des réponses à des questions restreintes de type "cocher la case". Les interviews téléphoniques portaient sur presque toutes les situations de l'évaluation. Par exemple, on a demandé aux employeurs participants quelle était la disponibilité de la main-d'oeuvre compétente, quels étaient les changements survenus au cours des deux dernières années sur le plan de la qualité des logements et de la capacité d'hébergement de la Première nation ou de la collectivité, et si les changements pouvaient être attribués à l'Initiative. Les employeurs ont également été interrogés sur leur satisfaction à l'égard des stagiaires et les leçons apprises de l'expérience, ainsi que sur la formation et la supervision offerte aux stagiaires. On a interrogé ces derniers sur leurs antécédents en matière d'emploi, la formation et la supervision reçues au cours du stage, leur satisfaction à l'égard du programme, leurs perspectives d'avenir, etc. Les deux sondages posaient des questions sur les solutions de rechange (comment les fonds de l'Initiative auraient pu être mieux utilisés), et invitaient les participants à suggérer des améliorations au programme.

Les guides d'interview pour les groupes de référence étaient conçus pour permettre d'étroites comparaisons avec les réponses des participants. Par exemple, dans le sondage d'évaluation, les employeurs du groupe de référence devaient répondre à des questions presque identiques à celles que l'on posait aux employeurs participants, en ce qui concerne leurs antécédents en matière d'engagement, de formation et de supervision de jeunes, etc. On leur a aussi posé les mêmes questions qu'aux employeurs participants au sujet du type de changement qu'ils avaient constaté au cours des deux dernières années, en ce qui concerne les capacités de logement et de gestion. De la même façon, on a posé aux jeunes du groupe de référence des questions pratiquement identiques à celles adressées aux stagiaires, au sujet de la formation et de la supervision reçues à l'occasion de leur dernier emploi, des perspectives d'avenir, etc. La comparaison se justifiait, du moins sur le plan qualitatif, par la possibilité de vérifier les répercussions de l'Initiative en comparant les résultats entre les participants et les non-participants.

Guides d'interview de la SCHL : On a posé au personnel de la SCHL des questions sur des sujets comme le type et le niveau de soutien et de conseils fournis aux organismes de parrainage et aux stagiaires, le temps nécessaire pour administrer le programme, le processus d'approbation, la présence éventuelle d'employés qualifiés dans les critères pour l'obtention de fonds relatifs à l'Initiative, etc. On a aussi demandé au personnel de la SCHL d'évaluer l'Initiative et sa rentabilité pour ce qui est de fournir aux Autochtones des avantages sur le marché du travail et en matière de logement. Ces interviews visaient aussi la base des connaissances (le personnel de la SCHL a-t-il visité les collectivités des Premières nations ou inuits, vu les stagiaires dans chaque collectivité, observé le fonctionnement des projets?) et les évaluations des questions administratives par le personnel de la SCHL, etc.

**Essais pilotes :** Après la conception initiale des guides d'interview, on a effectué des interviews pilotes en anglais pour chaque sondage, en décembre 1998. Les résultats de ces interviews d'essai ont servi à préciser les instruments, à déceler les lacunes dans l'information, etc. Après la révision des guides d'interview et leur approbation par la SCHL, on a traduit en français ceux des participants et des stagiaires.

**Échantillonnage :** Les coordonnateurs de programme de la SCHL de toutes les régions ont été interrogés. Différentes procédures ont été appliquées pour les échantillons de participants et les échantillons de référence d'employeurs et de jeunes, tel qu'indiqué ci-dessous. Participants : Le sondage englobait tous les participants à l'Initiative de 1997-1998 (44 employeurs et 90 stagiaires). Les noms, adresses et numéros de téléphone étaient initialement tirés des dossiers administratifs de la SCHL. Groupes de référence (employeurs et jeunes) : Pour constituer cet échantillon, nous avons communiqué avec le personnel régional de la SCHL et leur avons demandé de donner les noms des Premières nations ayant fait une demande de financement qui n'avait pas été approuvée. Cette liste est alors devenue la base de l'échantillon d'employeurs de référence. L'échantillon de référence de jeunes a été élaboré au moyen de plusieurs méthodes : recueillir les noms des jeunes ayant fait une demande auprès des organismes de parrainage de l'Initiative mais n'ayant pas été engagés, et (surtout) demander à des employeurs de référence des Premières nations d'indiquer quels étaient les jeunes qui n'ont pas pu être engagés, s'ils avaient reçu un financement dans le cadre de l'Initiative.

**Communications initiales :** Tous les contacts de sondage étaient précédés par des communications préalables. Initialement, il s'agissait d'appels téléphoniques et de messages par courriel de la part de la SCHL d'Ottawa à son personnel régional, ainsi que de diverses communications avec les Premières nations, tel qu'indiqué ci-dessous. Les premiers contacts avec les collectivités des Premières nations et inuits ont été effectués par téléphone et par télécopieur. Pour commencer le travail sur place, nous avons établi des contacts téléphoniques afin de déterminer les bonnes personnes responsables dans les organismes du logement des Premières nations et inuits, et de vérifier les adresses, les numéros de télécopieur et de téléphone. Ces démarches ont donné lieu à des mises à jour et à des corrections de la base de données sur les collectivités participantes et de référence. On a ensuite envoyé PAR TÉLÉCOPIEUR des lettres

d'introduction, à chaque collectivité des Premières nations ou inuite, pour présenter l'évaluation et ses objectifs et procédures. Les chercheurs ont fait d'autres appels téléphoniques pour fournir des renseignements supplémentaires sur l'étude, sa raison d'être et sa marche à suivre, et pour répondre aux questions.

**Mise en oeuvre du sondage :** Les communications téléphoniques de suivi, effectuées par les intervieweurs autochtones de Maang, ont marqué le début du sondage proprement dit. On a tenté de communiquer avec tous les participants (les 44 organismes de parrainage et les 90 stagiaires) et avec un échantillon initial de référence de 60 employeurs (suivi plus tard, d'un autre échantillon d'employeurs de référence). Dans tous les cas où on a pu entamer des communications, les personnes à interviewer ont eu l'occasion de fixer un rendez-vous commode et ont reçu une liste préalable des sujets qui seraient abordés. Pour la plupart des Premières nations, cela nécessitait l'envoi préalable à l'interviewé(e) d'un exemplaire du questionnaire.

Les interviews duraient normalement moins d'une demi-heure et les participants étaient coopératifs. À cette occasion, on a également obtenu des renseignements sur les meilleurs moyens de repérer et d'interviewer des stagiaires (autres numéros de téléphone, personnes-ressources, etc.), et nous avons recueilli les noms de jeunes de référence auprès des employeurs de référence. Les interviews portaient également sur les obstacles au sondage, comme le fait que bon nombre des jeunes n'avaient pas le téléphone, et sur la façon de surmonter ces obstacles.

**Résultats :** La procédure de sondage a bien fonctionné pour les employeurs des collectivités des Premières nations et inuits. Avec jusqu'à quinze rappels effectués à des heures différentes de la journée et de la semaine à des non-répondants, nous avons obtenu un taux de réponse final d'environ 77 % (34 employeurs ont été interviewés). Le sondage effectué parmi les stagiaires et jeunes de référence a toutefois suscité de grandes difficultés. La plupart de ces jeunes étaient difficiles à rejoindre : nombre d'entre eux n'avaient pas le téléphone ou avaient déménagé depuis le stage ou l'époque de l'emploi de référence. Bon nombre d'entre eux n'ont pu être localisés, malgré d'innombrables tentatives. Par conséquent, nous avons obtenu un taux de réponse plus modeste de 60 % pour les stagiaires (52 personnes interviewées). Toutefois, les employeurs de référence étaient généralement impatients d'être interviewés, afin de pouvoir exprimer leur opinion sur l'Initiative. Quarante-cinq employeurs de référence ont été interviewés. Malheureusement, bon nombre d'entre eux ont été incapables d'identifier des jeunes d'un groupe de référence pouvant être localisés et interviewés, de sorte qu'il a été extrêmement difficile d'obtenir un échantillon de jeunes pour constituer ce groupe. Dans certains cas, les employeurs de référence étaient réticents à divulguer les noms et les numéros de téléphone, ce qui entravait davantage le sondage. Par conséquent, le nombre final de jeunes de référence interviewés a été de dix-neuf.

***Dans l'ensemble, la base de données de l'étude fournit un échantillon raisonnablement bon de participants et de leurs perspectives, de bonnes données sur les employeurs de référence, mais seulement des données limitées sur les jeunes de référence. Les réponses au sondage sont présentées habituellement en termes de pourcentages, mais ceux-ci doivent être interprétés avec précautions en raison de la petite taille des échantillons.[3] Bien que les données numériques fournissent un point de référence, la plupart des conclusions de l'étude connexe sont à caractère plutôt qualitatif, basées sur le jugement de l'évaluateur.***

**Limites :** Il faut noter que l'étude a plusieurs limites : (i) bon nombre des questions posées sont de nature subjective et ne peuvent être validées qu'en comparant différents groupes de répondants (par exemple, des rapports d'employeurs et de stagiaires); (ii) les participants, tout comme les non-participants, peuvent être motivés par une opinion positive ou négative au sujet du programme, en raison de la nature de leur participation; (iii) les personnes n'ayant pu être incluses dans le sondage (par exemple, les stagiaires ayant déménagé en dehors de la collectivité) pouvaient avoir des souvenirs et des conceptions différents ou uniques à l'égard du programme; (iv) les échantillons de référence ne sont pas toujours équivalents (par exemple, les groupes de jeunes étaient plus susceptibles d'avoir occupé un emploi avant leur dernier et d'avoir fréquenté l'université); et (v) l'évaluation a été menée peu après l'application du programme, de sorte que l'on n'a pu observer que des répercussions à court terme.

## 1.4 STRUCTURE DU RAPPORT

Les situations exposées dans la section 1.2 portaient sur quatre grands types de questions générales abordés ci-dessous : *Section 2.1 : Justification et pertinence; Section 2.2 : Incidences liées à l'emploi; Section 2.3 : Incidences à la collectivité et au logement; Section 2.4 : Administration; et Section 2.5 : Rentabilité.* Trois points sommaires de discussion sont également présentés : *Section 3 : Sommaire des résultats par rapport aux questions d'évaluation; Section 4 : Suggestions pour l'avenir (de la part des employeurs et des stagiaires) et Section 5 : Conclusions.*

[3] Il faut noter, toutefois, que les échantillons de participants représentent une grande partie du nombre de ceux-ci sont donc plus fiables.

## 2. Analyse et conclusions de l'évaluation

**Contexte :** Bon nombre des préoccupations du programme de l'Initiative sont semblables à celles d'autres programmes de la SJE, l'objectif sociétal général consistant à faciliter la transition de l'école au travail, et à réduire le chômage chez les jeunes. Toutefois, le contexte des collectivités et de la société autochtones au Canada confère un cachet spécial à ces questions. Voici les principaux facteurs contextuels :

- **Pauvreté et taux de chômage :** La pauvreté est répandue dans presque toutes les Premières nations. Par exemple, Statistique Canada estimait qu'au cours du dernier recensement, 41,5 % de tous les résidents des Premières nations recevaient de l'assistance sociale (Statistique Canada, n° de catalogue 89-534). Dans la même veine, les jeunes Autochtones habitant dans les collectivités des Premières nations et inuits font face à des taux de chômage très élevés en comparaison avec les jeunes Canadiens, surtout à cause du manque d'emplois dans les collectivités des Premières nations. Par exemple, le taux de chômage pour les Indiens inscrits dans les réserves, ayant de 15 à 24 ans, était de 43,7 %, dans les dernières données détaillées de recensement (données du recensement de 1991, *Enquête auprès des peuples autochtones*, tableau 1.3). Par conséquent, un grand nombre de jeunes Autochtones sont des candidats potentiels pour un programme comme l'Initiative.

- **Distribution de l'âge :** L'importance d'un tel programme est amplifiée par la population croissante des jeunes Autochtones dans la société canadienne. L'âge moyen de la population autochtone en 1996 était de 25,5 ans, soit 10 ans de moins que la moyenne de 35,4 ans de la population générale. La proportion des jeunes âgés de 15 à 24 ans était également supérieure chez les Autochtones. Ces jeunes représentaient près d'un cinquième (18 %) de tous les groupes d'âge de la population autochtone, en comparaison avec 13 % pour la population générale (*Le Quotidien*, Statistique Canada, le 13 janvier 1998).

- **Accès à l'information :** Bon nombre d'Autochtones atteignent l'âge adulte sans acquérir les capacités, les connaissances ou les références dont ils ont besoin pour trouver un emploi ou occuper un poste de responsabilité dans leurs collectivités respectives. Leurs besoins vont de l'alphabétisation et de la connaissance de base du calcul à une formation professionnelle poussée. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont parrainé une gamme de programmes de formation pour adultes, mais les candidats autochtones font face à des obstacles spéciaux : trop peu de programmes sont accessibles dans ou autour de leurs localités, souvent éloignées; en outre, les cours ne sont pas toujours adaptés à leur vie et à leurs circonstances (*Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, adresse Web : www.inac.gc.ca/icap/).

- **Conditions d'habitation :** Malgré des dépenses publiques élevées au cours de la dernière décennie, les services de logement, d'approvisionnement en eau et sanitaires

pour les Premières nations sont largement inférieurs aux normes canadiennes. Des maisons surpeuplées et dilapidées, de l'eau en quantité limitée ou contaminée, etc., posent des menaces inacceptables pour la santé et renforcent les sentiments de marginalisation et de désespoir. Par exemple, par rapport à celles d'autres Canadiens, les maisons autochtones sont 90 fois plus souvent dépourvues d'eau acheminée par des tuyaux; et, dans les réserves, plus de 10 000 maisons n'ont pas de plomberie intérieure. En outre, les maisons occupées par des Autochtones ont deux fois plus souvent besoin de réparations majeures que celles d'autres Canadiens (*Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, adresse Web : www.inac.gc.ca/icap/).

De plus, la pauvreté répandue chez les Premières nations accroît l'importance potentielle d'un programme comme l'Initiative, *qui, en abordant simultanément deux de ces problèmes (le chômage et le logement chez les jeunes) constitue une intervention de politique exceptionnellement attrayante.*

## 2.1 JUSTIFICATION, PERTINENCE ET MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME

**Vue d'ensemble de la justification de base :** Voici certaines questions de base examinées au sujet de la justification, de la pertinence et de la mise en oeuvre, ainsi que les conclusions connexes :

En général, la question globale relative à la justification était la suivante : *Dans quelle mesure l'Initiative fournit-elle l'occasion d'améliorer l'employabilité des jeunes Autochtones et (ou) de faire acquérir aux collectivités autochtones de meilleures capacités de gestion du logement?*

Évaluations des employeurs : les employeurs des Premières nations et des Inuits considéraient l'Initiative comme une occasion unique de réduire le chômage chez les jeunes dans leurs collectivités, tout en favorisant simultanément l'acquisition de capacités en matière de logement. Cela se reflétait dans les évaluations des employeurs des Premières nations illustrant une gamme étendue d'incidences sur l'emploi chez les jeunes, et visant l'élaboration spécifique de capacités liées au logement. *Ces évaluations sont corroborées dans nos discussions ultérieures plus détaillées sur les incidences liées à l'emploi et au logement.*

Évaluation par le personnel de la SCHL : D'après le personnel régional de la SCHL, l'Initiative non seulement offrait aux jeunes l'occasion de se familiariser avec le logement et la construction, mais leur donnait aussi une occasion de comprendre ce que signifiait l'emploi. Pour bon nombre d'entre eux (40 %), c'était la première chance d'occuper un emploi. Les répercussions générales ont été nombreuses. Comme le notait une des personnes interviewée à la SCHL : "... les régions signalent que les jeunes montrent une meilleure confiance en eux au fur et à mesure du programme".

Autres considérations : En général, le logement peut être considéré comme une grande priorité pour les Premières nations, en raison des lacunes dans ce domaine (les logements y sont généralement de mauvaise qualité), et de l'importance de ce problème social. En outre, la nécessité de nouvelles habitations pour une population croissante, et le besoin substantiel de réparations et de rénovations des maisons pour les Premières nations corroborent le fait qu'il s'agit d'une industrie de croissance potentielle, et qu'elle serait avantageusement aidée par des programmes de perfectionnement de capacités comme l'Initiative.

**Caractère unique de l'Initiative :** Une question fondamentale et de premier plan à aborder est liée à la valeur unique ajoutée par l'initiative à la gamme étendue des programmes fédéraux offerts aux jeunes Autochtones : **L'Initiative de stages en habitation offre-t-elle aux jeunes Autochtones des avantages qui ne leur sont pas offerts dans le cadre de programmes de DRHC ou du MAINC? [Question d'évaluation C.1]** Par exemple, des programmes envisagés aux fins de référence englobaient le Housing Renewal Development Co-operation Program de DRHC ainsi que le Programme Stratégie jeunesse emploi du MAINC.

Évaluations par les employeurs : Selon les résultats du sondage, 75 % des Premières nations ayant participé à l'Initiative avaient également participé, par le passé, à des programmes de DRHC et (ou) du MAINC[4] Les employeurs ayant participé à la fois à l'Initiative et aux autres programmes ont été invités à établir des comparaisons. En répondant à ces questions, les employeurs de l'Initiative étaient trois fois plus susceptibles de signaler des avantages que des inconvénients.

Voici quelques commentaires typiques, formulés par des employeurs des collectivités des Premières nations et des Inuits, au sujet des avantages de l'Initiative (bon nombre d'entre eux sont liés aux caractéristiques des métiers de la construction) :

- "Le programme de la SCHL a fourni une formation spéciale aux jeunes en matière de construction, secteur qui avait besoin de développement."
- "Heureusement, aucune scolarité minimale n'était exigée, de sorte que le programme a pu être ouvert à tous les jeunes, y compris ceux qui n'avaient pas terminé leurs études."
- "Le programme donne une plus longue période d'emploi; chacun apprend davantage."
- "Il aidait les apprentis parce qu'il était expressément axé sur les métiers. Il répond à un besoin en développement professionnel, surtout dans les domaines des métiers."
- "Il permet d'acquérir une formation pratique, plus utile que d'autres programmes qui n'insistent pas sur la formation."
- "Plus structuré; formation avec un entrepreneur extérieur, supervision accrue, permettait une participation et une expérience de travail au sein de la collectivité en général; plus grande expérience pratique; permettait à un employé des Premières nations de former des jeunes plutôt que d'engager des ouvriers expérimentés."

[4] En outre, il faut noter qu'un peu moins de 50% des stagiaires de l'Initiative avaient précédemment participé à un autre programme d'emploi ou de formation.

D'autres commentaires des employeurs des Premières nations étaient généralement positifs au sujet du processus d'administration de l'Initiative, par exemple :

- "Les instructions sur la façon de rédiger et de présenter les propositions de candidature étaient plus structurées et plus claires."
- "Le processus d'approbation était plus court."
- "On a pu fournir une allocation salariale plus élevée; l'Initiative n'effectuait pas de vérifications ponctuelle."
- "On se basait davantage sur la confiance."
- "Étant donné que l'Initiative durait toute l'année, on a pu prévoir une plus longue période de formation."
- "L'année complète a permis d'acquérir plus d'expérience, en comparaison avec des emplois d'été offerts par d'autres programmes."

Les employeurs de l'Initiative ont noté relativement peu d'inconvénients relatifs à l'Initiative. Il était difficile de remplacer les stagiaires au moment du roulement, tâche que certains employeurs trouvaient encombrante. Certains auraient préféré que le programme exige une scolarisation (à un niveau élevé) pour permettre une formation technique plus poussée et pour que les stagiaires puissent occuper des emplois à un plus haut niveau. (Cette opinion était contraire à celle des autres employés notée ci-dessus, qui préféraient un programme souple, permettant d'engager des gens de faible scolarité.)

Le personnel de la SCHL était divisé pour ce qui est de déterminer si l'Initiative offrait d'autres avantages que ceux des programmes similaires appliqués par d'autres ministères fédéraux. Une des personnes interviewées a signalé que cette Initiative de la SCHL était "une goutte d'eau dans l'océan" par rapport au financement accordé par DRHC pour les stages. D'autres faisaient observer que l'Initiative était moins restrictive, plus axée sur le logement, n'obligeait pas le stagiaire à posséder un ensemble de compétences initiales (contrairement à certains programmes de DRHC), et était axée sur l'ensemble de la collectivité plutôt que sur les personnes en question.

**Introduction à la mise en oeuvre : Le programme a-t-il été appliqué tel que prévu?** Plusieurs aspects de la mise en oeuvre ont été examinés, y compris le type de travail et les caractéristiques des participants (âge, sexe, scolarité, etc.).

**Type de travail :** En général, le programme semble avoir été appliqué tel que prévu, les jeunes étant engagés pour les emplois nécessaires, surtout la construction et la rénovation domiciliaires, mais également les tâches de plus haut niveau, comme l'aide à l'administration, les sondages sur les conditions de logement, etc.

Les commentaires de nombreux stagiaires illustrent le caractère bien concret des emplois occupés et des capacités acquises, car les répondants souhaitaient une formation plus poussée

dans les métiers particuliers, l'accès à l'apprentissage, etc. La signification personnelle des stages pour les stagiaires était illustrée par les nombreuses réponses selon lesquelles les leçons apprises au cours d'un stage aidaient les participants à améliorer et à réparer leurs propres logements. Ces types d'indicateurs qualitatifs suggèrent que le programme était généralement plus qu'une simple expérience de travail.

**Qui étaient les participants à ce programme?** On a examiné cette question pour découvrir si le programme s'adressait aux décrocheurs récents ou à d'autres jeunes, et pour déterminer d'autres caractéristiques des participants. Voici quelques-unes des conclusions pertinentes : L'âge moyen des stagiaires était de 26 ans et ceux-ci étaient surtout du sexe masculin (81 %). Ils étaient généralement dans la tranche d'âge supérieure de la SJE, mais dans celle prévue pour le programme. Les niveaux de scolarité étaient généralement faibles : la plupart des stagiaires avaient une onzième année, et seulement une minorité (37 %) avaient fait des études plus poussées : 27% avaient fréquenté un collège communautaire, 8 % avaient terminé un programme collégial communautaire; 10 % avaient fréquenté l'université et un seul avait terminé des études universitaires.

Besoins spéciaux : Invités à se décrire, 10 % des répondants se considéraient comme des chefs de famille monoparentale et 4 % comme des personnes handicapées. Modes de vie : les stagiaires vivaient respectivement avec leurs parents (27 %), avec un conjoint et des enfants (37 %), avec leurs enfants seulement (8 %), ou avec un conjoint sans enfant (2 %). Seulement 17 % des stagiaires déclaraient vivre seuls. Il est important de noter que près de la moitié des stagiaires avaient déjà formé leur propre famille, ce qui corrobore le fait que ces personnes étaient plus âgées que les bénéficiaires habituels de programmes de stage pour jeunes de la SJE.

On a constaté un fait majeur et inattendu dans le ciblage du programme. Les hommes ont obtenu une part exagérée des stages (81 % durant la période 1998-1999). Cela peut refléter la domination traditionnelle des hommes dans l'industrie de la construction, à la fois chez les Premières nations et dans l'ensemble du Canada, mais ce n'est pas conforme à la nécessité pour ces programmes d'emploi et de formation d'offrir des perspectives égales à la fois aux hommes et aux femmes. Toutefois, il faut aussi noter qu'un nombre égal d'hommes et de femmes ont partagé les stages dans des postes d'administration, de planification et d'organisation.

En outre, le ciblage des jeunes était un objectif atteint, mais les stagiaires se classaient généralement dans la partie supérieure de la limite d'âge du programme (en moyenne 26 ans). Selon les évaluateurs, c'est à cause du grand nombre de jeunes chômeurs dans les collectivités des Premières nations et inuits, et parce que bon nombre d'Autochtones non handicapés de la fin de la vingtaine ou de la trentaine pouvaient encore être en transition vers leur premier emploi offrant un potentiel de carrière durable, étant donné la rareté de tels emplois dans les

collectivités des Premières nations. Nombre de ces jeunes n'avaient jamais exercé d'emploi ayant un potentiel de carrière. Étant donné le grand nombre des jeunes Autochtones, les candidats les plus expérimentés aux stages ont tendance à être plus âgés, ce qui laisse moins de place aux plus jeunes chômeurs.

Une autre question envisagée pendant l'évaluation consistait à déterminer comment l'Initiative avait été mise à la disposition des Premières nations, selon la taille des localités respectives. La population moyenne signalée de participants à l'Initiative, parmi les collectivités des Premières nations et des Inuits, s'élevait à 2 200 personnes, contre 720 pour les collectivités non participantes. Les collectivités prenant part à l'Initiative sont grandes par rapport aux autres communautés des Premières nations en général. Cela montre vraisemblablement que le processus de demande du programme facilitait l'accès aux fonds par des Premières nations plus populeuses, ayant plus de ressources pour préparer des demandes, et dotées de plus gros programmes de logement. Étant donné que notre échantillon de référence illustrait manifestement de l'intérêt envers un tel programme et la nécessité de celui-ci, chez certaines petites Premières nations, il serait utile d'examiner cette situation à l'avenir.

**Quelle était la demande apparente à l'égard de l'Initiative?**

Une importante question, non abordée directement par l'évaluation, mais importante pour le programme (et peut-être pour la SJE) dans l'ensemble, est la suivante : *"Dans quelle mesure a-t-on besoin de ce type de programme?"*

Les interviews avec des groupes de référence ont été souvent menées avec les collectivités des Premières nations et inuits ayant posé leur candidature pour l'Initiative, mais n'ayant pas reçu de financement. Pratiquement toutes ces personnes ont dit qu'une des raisons pour lesquelles elles souhaitaient être interviewées était d'exprimer l'importance de ce type de programme à la SCHL, ainsi que de son maintien et de son expansion.

Certaines des Premières nations interviewées avaient des projets spéciaux déterminés qu'ils voulaient utiliser pour faire acquérir de l'expérience aux stagiaires. Par exemple, une Première nation était en train de privatiser le logement dans la réserve, et finançait ainsi un organisme qui fournissait des hypothèques aux personnes souhaitant acheter de la bande les maisons où elles habitaient. Ce répondant considérait l'Initiative comme un moyen potentiel de financer un premier emploi dans le domaine des finances et des politiques en matière de logement, pour les récents diplômés d'université et de collège faisant partie de la bande, qui ne reviennent normalement pas à la réserve à cause du manque d'emplois. Cette personne estimait vraiment important, pour le développement économique de sa collectivité, de fournir aux membres instruits de la bande un emploi important dans la réserve, ramenant ainsi vers celle-ci les membres instruits de leur collectivité. Une autre bande estimait qu'un programme comme l'Initiative comblerait un important besoin de main-d'oeuvre, cet été-là, alors que l'on se préparait à alimenter la collectivité par des fils électriques. Les rénovations connexes en matière d'électricité et de plomberie dans les maisons fourniraient aux jeunes de précieuses

occasions d'apprentissage. Tous ont indiqué qu'ils se porteraient candidats si le programme était prolongé, bien que certains d'entre eux aient été refusés deux fois.

## 2.2 INCIDENCES LIÉES À L'EMPLOI

Les principales questions d'évaluation examinées touchaient plusieurs aspects du perfectionnement des capacités d'emploi et des ressources humaines, notamment :

**Comment la formation a-t-elle contribué à l'acquisition de compétences? [Question d'évaluation C.3]**

Les stagiaires et les employeurs considéraient la formation comme une grande priorité de l'Initiative. En fait, la formation était une caractéristique majeure des exigences de proposition de base de l'Initiative, et la plupart des employeurs semblent avoir donné suite à des plans de formation. Dans le sondage effectué parmi les employeurs, plus de 70 % des répondants ont déclaré avoir mené à terme leurs plans de formation respectifs, et 90% jugeaient le plan de formation utile. Seulement 24 % des employeurs l'avaient modifié et seulement 12 % l'avaient abandonné. Dans l'ensemble, 65 % des employeurs visés par l'Initiative jugeaient la formation très réussie.

Les stagiaires ont fourni des évaluations correspondantes. Plus de 75 % d'entre eux ont déclaré avoir reçu une formation poussée (35%) ou satisfaisante ( 40%), tandis que 25% la considéraient comme faible. Par contre, moins de 40 % des jeunes du groupe de référence estimaient avoir reçu une formation satisfaisante ou poussée au cours de leur plus récent emploi. *Les stagiaires ont également pu particulariser beaucoup leur apprentissage* (probablement dans le cadre d'une formation officielle et en cours d'emploi). Ils ont signalé une gamme étendue d'acquisition de compétences techniques et non techniques; voici certains commentaires à ce sujet :

"J'ai acquis des compétences de base d'emploi. J'ai amélioré ma ponctualité et mes relations avec les gens."
"J'ai acquis une formation professionnelle particulière : administration, budgétisation et établissement des coûts."
"J'ai appris à connaître les normes et l'inspection domiciliaires."
"C'était ma première expérience dans une responsabilité de gestion."
"Le travail d'inspection visuel était lié à mes études universitaires d'ingénieur."
"J'ai appris à connaître les systèmes de chauffage, la menuiserie et les stocks."
"J'ai eu des rapports avec la SCHL."
"J'ai appris à connaître le métier de pompier, l'électricité, la menuiserie, etc."
"J'ai appris à connaître les ordinateurs et les logiciels."
"J'ai appris à planifier et à rédiger des rapports sur mes réalisations."
"J'ai beaucoup appris sur la peinture, la pose de bardeaux et tous les autres aspects de l'entretien d'une maison."

"J'ai appris à connaître l'entretien, la construction et la présentation d'offres."
"J'ai suivi un cours sur les maisons R2000."
"J'ai appris à connaître les systèmes de location et de bail sur la réserve."

Dans l'ensemble, 87 % des stagiaires ont déclaré avoir beaucoup appris sur la construction de nouveaux logements, et 71 % avaient beaucoup ou suffisamment appris au sujet des réparations, de l'entretien et de la rénovation. Environ 30 % des stagiaires déclaraient avoir appris beaucoup ou assez dans des domaines liés au logement comme l'administration, les travaux de bureau, la recherche et la planification en matière de politiques. La formation en matière de santé et de sécurité professionnelles était également importante dans l'Initiative. Invités à indiquer l'importance de la santé et de la sécurité au sein du programme, les stagiaires les jugeaient respectivement très importantes (67%), plutôt importantes (23 %), pas très importantes (6%) et pas importantes du tout (7 %).

Invités à préciser à quel point leur stage les avait aidés à acquérir de nouvelles capacités professionnelles, les stagiaires avaient répondu, dans une proportion totale de 86 %, "beaucoup" ou "suffisamment" (44 % avaient répondu "beaucoup", 42 % "suffisamment", 8 % "seulement un peu" et 6 % "pas du tout"). Par contre, seulement 74 % des jeunes du groupe de référence interviewés ont indiqué avoir appris "beaucoup" ou "suffisamment". En établissant un rapport entre la longueur du stage et l'opinion des stagiaires au sujet de l'acquisition de compétences, on s'est aperçu que plus le stage durait longtemps, plus le stagiaire acquérait des compétences de travail (r=0,31, significatif à 5 %).

**Dans quelle mesure le rôle de supervision des employeurs a-t-il contribué à l'acquisition de compétences? [Question d'évaluation C.5]**

Dans l'ensemble, les employeurs estimaient que leur rôle de supervision avait notamment contribué à accroître davantage la confiance personnelle parmi les stagiaires et à les orienter davantage vers les affaires, tout en améliorant leur aptitude au travail. Les stagiaires estimaient également que les superviseurs avaient été très utiles.

On a demandé aux stagiaires durant combien de temps leur travail était supervisé au cours d'une journée normale de travail : 49 % ont répondu toute la journée, 25 % une partie de la journée, 18 % un peu chaque jour, et 8 % presque jamais. Invités à commenter l'utilité de cette supervision, 68 % la jugeaient très utile, 22 % plutôt utile, 4 % pas très utile et 6 % travaillaient généralement sans supervision. Invités à préciser si, au cours d'une journée de travail normale, les stagiaires étaient supervisés, les employeurs ont répondu respectivement presque toute la journée (44 %), la plus grande partie de la journée (24 %), une partie de la journée (29 %) et presque jamais (3 %). Ces réponses correspondaient bien les unes aux autres, et suggéraient que les stages exécutés dans le cadre de l'Initiative étaient généralement bien supervisés.

**Dans quelle mesure les stagiaires ont-ils accumulé de l'expérience de travail? [Question d'évaluation C.6]**

Les stagiaires ont travaillé en moyenne 25 semaines et acquis une expérience professionnelle diversifiée, comme le suggère la section 2.1, y compris dans les métiers (menuiserie, l'électricité), ainsi que la participation à des domaines techniques comme les normes et les inspections domiciliaires. Invités à préciser leur type d'emploi, 56 % ont répondu qu'il s'agissait de la construction de nouvelles maisons, 54 % de réparations, d'entretien et de rénovations, 21 % de tâches administratives et de bureau en matière de maisons, et 20 % de tâches liées à des politiques et à la planification domiciliaires. Bien qu'un certain roulement ait été constaté parmi les stagiaires, rien n'indique que la durée totale de leur emploi ait été réduite. On a plutôt constaté que l'expérience professionnelle a été acquise par un nombre un peu plus élevé de stagiaires.

Bien qu'un certain roulement ait été constaté parmi les stagiaires, rien n'indique que la durée totale de leur emploi ait été réduite. On a plutôt constaté que l'expérience professionnelle a été acquise par un nombre un peu plus élevé de stagiaires.

**Dans quelle mesure les stagiaires ont-ils amélioré leur employabilité en participant à l'Initiative de stages en habitation? [Question d'évaluation C.7]**

Évaluations des employeurs : les employeurs estimaient que la productivité et les habitudes de travail des stagiaires avaient nettement changé pendant les stages.

Invités à commenter la productivité, 64 % des employeurs de l'Initiative ont déclaré que les stagiaires étaient devenus plus productifs à mesure que le stage progressait. Invités à évaluer dans quelle mesure les habitudes de travail des stagiaires avaient éventuellement changé pendant le stage, ils ont donné les réponses suivantes : une meilleure fiabilité pour ce qui est de se présenter au travail (44 %), une ponctualité améliorée au travail (44%), une plus grande confiance en soi (84 %), une meilleure aptitude au travail (56 %), et une plus grande orientation vers les affaires (comportement de bureau approprié) (56 %). Les employeurs ont constaté expressément ces améliorations (dans leurs propres termes). Comme certains d'entre eux le mentionnaient :

"Mes deux stagiaires sont devenus plus ponctuels."
"Il est devenu plus responsable et consciencieux."
"Il est devenu plus indépendant."
"Il a appris à bien mener des affaires et à bien se comporter pendant des réunions."
"Il a appris à mieux communiquer."

Les stagiaires ont déclaré avoir acquis plus de compétences qui les aideraient à la longue à améliorer leurs chances de trouver un autre emploi permanent. De plus, les stagiaires étaient plus optimistes à l'égard de l'avenir : invités à préciser s'ils pensaient être capables d'obtenir un meilleur emploi à l'avenir que par le passé, 63% ont répondu "oui", et seulement 8 % "non" (29 % ne se sont pas prononcés). Une histoire de succès particulière est intéressante : une Première nation a mis son stagiaire au travail auprès d'un entrepreneur indépendant et, plus tard, le stagiaire y a trouvé un emploi permanent. Cette histoire illustre bien comment un programme comme l'Initiative peut se révéler avantageux pour les jeunes.

Les employés de la SCHL interviewés ont indiqué que l'évaluation reçue dans la région montrait que les stagiaires avaient nettement amélioré leurs habitudes de travail et leurs aptitudes au travail. Dans l'ensemble, les employés de la SCHL interviewés corroboraient les opinions des participants, indiquant que les stagiaires avaient non seulement appris à connaître la construction domiciliaire, mais acquis de précieuses compétences en matière d'aptitude au travail et une plus grande confiance personnelle qui les aideraient à l'avenir.

*Le changement le plus manifeste relevé dans les évaluations des stagiaires de l'Initiative était la façon dont le programme a modifié leur conception de la formation, des métiers et des plans de carrière.* Invités à dire si l'Initiative avait modifié leurs projets, 69 % s'étaient sentis encouragés à se porter candidats pour un programme de formation; 85 % avaient cherché plus activement un autre emploi en construction; 74 % modifiaient leurs plans de carrière. D'ailleurs, en examinant rétrospectivement l'Initiative, bon nombre de stagiaires ont conclu qu'ils avaient un grand besoin d'éducation et de formation. ***Frappés par ces changements au sein d'un groupe plus âgé comme ces stagiaires de l'Initiative, les évaluateurs ont conclu qu'il serait avantageux pour celle-ci de pouvoir donner lieu à de telles auto-évaluations et inciter les personnes intéressées à repenser leur éducation et leur formation.*** Comme l'indique la section 4 : *Solutions de rechange et orientations futures*, les stagiaires avaient de nombreuses suggestions sur des moyens de mieux lier ces types d'objectifs à l'Initiative.

**L'Initiative de stages en habitation a-t-elle entraîné, chez les stagiaires, une augmentation du temps au travail, des revenus ou de la participation au marché du travail? [Question d'évaluation C.8]**

Avant le stage, la plupart des jeunes avaient occupé peu d'emplois ou acquis peu d'expérience professionnelle et possédaient des compétences professionnelles limitées. Selon les sondages, après le stage, plus de la moitié des stagiaires (52 %) avaient trouvé un emploi, et 57 % de ceux qui avaient obtenu un emploi continuaient à travailler dans le domaine de l'habitation, ce qui montre que le programme a eu un impact sur le renforcement de ses liens avec le logement. Parmi les personnes qui travaillaient, 52 % ont déclaré que le stage les avait aidés à trouver un emploi permanent. La plupart des employeurs (79%) ont déclaré qu'ils n'auraient pu engager les stagiaires sans un financement provenant du programme de l'Initiative.

Le taux d'employabilité, après le programme, des stagiaires qui avaient suivi un stage de 24 semaines ou moins a été de 48 %, tandis que celui des stagiaires dont le stage avait duré plus de 24 semaines a été de 57 %. La différence n'est pas significative, ce qui porte à croire que, pour cette année de référence, les stages courts ont été aussi efficaces que les stages longs en ce qui concerne le taux d'employabilité après le programme.

Non seulement les jeunes ayant participé à l'Initiative avaient-ils acquis des compétences supplémentaires et trouvé un emploi permanent, mais ils avaient aussi un salaire légèrement supérieur et de meilleures heures de travail après le stage. Dans des emplois précédents, les stagiaires gagnaient en moyenne 8,70 $ l'heure pour une semaine moyenne de 38,6 heures de travail, tandis qu'après le stage, ceux qui avaient trouvé un emploi gagnaient en moyenne 9,61 $ l'heure pour une semaine de 37,4 heures.

Néanmoins, une importante partie des stagiaires recevaient encore un revenu non salarial, généralement l'assurance-emploi (22,8 % des cas) ou l'assistance sociale (19 %), et 6 % des stagiaires ont déclaré n'avoir eu aucune source de revenu après le stage. Bien qu'une partie de cette situation doive être attribuée simplement au manque d'emplois dans les collectivités des Premières nations, elle soulève bel et bien une importante question préoccupant les stagiaires, à savoir où devrait mener un stage comme celui de l'Initiative? Vers un autre emploi ou vers une autre formation?

## 2.3 INCIDENCES LIÉES AUX EMPLOYEURS ET À LA COLLECTIVITÉ

Les principales questions étaient les suivantes : Le domaine du logement a-t-il changé dans la collectivité et les membres de celle-ci ont-ils bénéficié du programme de l'Initiative? On avait prévu divers avantages : amélioration éventuelle de l'habitation et utilisation d'un personnel supplémentaire pour influencer positivement la qualité du stock de logement. En outre, certains employeurs étaient d'avis que l'Initiative produisait de plus grands avantages en ce sens que les membres de la collectivité observaient un plus grand nombre de leurs jeunes participer au développement de la collectivité. Voici quelques-unes des principales questions abordées :

**Est-ce que des engagements de stages ont été prix dans des collectivités autochtones où l'on a besoin d'améliorer les compétences dans le domaine de l'habitation ou dans des domaines connexes? [Question d'évaluation C.2]**

Les sondages d'évaluation ont montré que le programme s'appliquait aux collectivités ayant besoin d'améliorer leurs capacités : en fait, un gros pourcentage des employeurs visés par l'Initiative ont indiqué que les stages les avaient aidés à répondre à leurs besoins en ouvriers qualifiés en matière de logement. Invités à dire si les stages les avaient aidés en ce sens dans leur collectivité, 86 % des employeurs de l'Initiative ont répondu "oui".

Les employeurs de l'Initiative ont également pu particulariser ces pénuries de main-d'oeuvre, en signalant la nécessité d'"hommes à tout faire", de "compagnons", d'électriciens, de plombiers, de menuisiers et de personnel administratif. Souvent, d'après eux, les travaux ne pouvaient être exécutés, faute d'un nombre suffisant de personnes compétentes. Cette évaluation du programme, montrant que celui-ci était pertinent aux besoins, était corroborée par d'autres résultats de sondages. Appelés à dire qu'il y avait eu, au cours des deux dernières années, des situations où il aurait fallu des employés qualifiés en construction pour améliorer des maisons, mais ceux-ci n'étaient pas disponibles, 65 % des employeurs de l'Initiative ont répondu par l'affirmative, suggérant que le programme était bien ciblé.[5]

Toutefois, ces résultats ne doivent pas porter à croire que les autres besoins étaient nettement plus faibles. En fait, nos interviews avec des groupes de référence montrent que presque toutes les localités des Premières nations et inuits, y compris les petites, éprouvaient des pénuries de compétences. Ainsi, bien que le programme ait été bien ciblé, il n'a apparemment pas comblé certains besoins substantiels.

**Quels avantages les employeurs et collectivités en ont-ils tiré? [Question d'évaluation C.4]**

Dans les interviews, un grand pourcentage d'employeurs de l'Initiative (collectivités des Premières nations ou inuits) estimaient que, parmi les organismes ou dans l'ensemble de la collectivité, la capacité de construction domiciliaire s'était améliorée pendant la durée du programme de stage. Les employeurs estimaient généralement que les stagiaires étaient un complément bienvenu à leur personnel et leur permettaient d'entreprendre un plus grand nombre de rénovations et de réparations domiciliaires et plus de tâches de soutien. Une partie de ces améliorations était attribuée au programme, tel que noté dans l'exposé suivant des situations et questions connexes à l'évaluation.

Le personnel de la SCHL estimait aussi que le programme contribuait à augmenter l'estime de soi chez les stagiaires, et les aidait à améliorer leur niveau de vie. Un gestionnaire de la SCHL le considérait comme une contribution à des efforts plus généraux afin de réduire des facteurs communautaires négatifs, comme un haut niveau de suicide chez les jeunes.

Tout en signalant sans hésiter que les jeunes stagiaires étaient les véritables gagnants du programme de l'Initiative, les membres du personnel de la SCHL ont également énuméré divers avantages pour les collectivités des Premières nations et inuits. Bon nombre d'entre elles ont pu exécuter, dans la réserve, des travaux qui autrement n'auraient pu avoir lieu.

Les employeurs ont déclaré des coûts d'environ 3 400 dollars par stagiaire pour la supervision, la formation, etc. Ces employeurs ont également réalisé des économies, car ils avaient des employés supplémentaires subventionnés par le gouvernement. On considérait que

[5] En outre, un plus petit nombre de collectivités de référence (58 %) ont signalé des problèmes dans l'obtention d'ouvriers compétents. Cela suggère aussi que l'Initiative visait des collectivités ayant des besoins un peu plus élevés en matière de personnel compétent.

les collectivités des Premières nations et inuits ont bénéficié indirectement du programme, car leurs membres sont plus compétents et plus confiants. De plus, le personnel de la SCHL considérait que le programme contribuait à relever le moral des collectivités des Premières nations et des inuits, ayant observé des jeunes souhaitant travailler et qui sont maintenant en mesure d'aider leurs collectivités.

**Est-ce que les compétences acquises dans le domaine de l'habitation restent dans les activités autochtones? [Question d'évaluation C.9]**

Invités à préciser si leur capacité de trouver une main-d'oeuvre qualifiée s'était améliorée, était restée la même, ou avait diminué au cours des deux dernières années, 50 % des employeurs de l'Initiative ont déclaré une amélioration, 43 % le statu quo, et 7 %, une détérioration. (Noter aussi que des résultats semblables ont été déclarés par des employeurs du groupe de référence : amélioration (55%), statu quo (41%) et diminution (5%).

La collectivité a conservé à court terme les capacités de construction, comme le montre le fait qu'environ le tiers des stagiaires avaient conservé leur emploi au sein de l'organisme de logement des Premières nations après la fin du stage. En outre, quelque 88 % des stagiaires interrogés étaient demeurés dans leur collectivité. Si l'incapacité d'entrer en communication avec les stagiaires est révélatrice du fait qu'ils ont déjà déménagé, jusqu'à 40 % des stagiaires auraient migré au moment de mener l'enquête d'évaluation. Toutefois, les habitudes de migration des Autochtones montrent que les jeunes ont tendance à revenir chez eux après avoir habité ailleurs pendant un certain temps. Il n'est donc pas certain que les capacités des stagiaires déjà partis soient perdues de façon permanente pour les besoins locaux.

Ce gain semble également être étoffé par des intentions futures. Invités à préciser s'ils continueraient à vivre dans leur collectivité ou Première nation de résidence au cours des deux ou trois années suivantes, 61 % des stagiaires ont répondu "très probablement", 29 % "probablement", et 10 % "probablement pas". Invités à préciser s'ils habiteraient dans une collectivité ou Première nation autochtone voisine, dans une collectivité non autochtone voisine ou déménageraient dans un centre urbain, ils ont mentionné, seulement dans une proportion de 10 %, un déménagement très probable. Autrement dit, la plupart des stagiaires essaieraient de trouver un emploi dans leur collectivité de résidence ou à proximité de celle-ci, de sorte que la collectivité conserverait les compétences acquises.

Nonobstant ces résultats, on rappelle à l'examinateur une limite de l'évaluation : en effet, certains stagiaires n'ont pu être rejoints par les intervieweurs, car ils avaient déménagé dans d'autres localités, et n'ont pu être retracés pendant la durée de l'étude. Cela peut ou non représenter une perte de compétences par rapport aux objectifs du programme, selon, par exemple, que ces personnes aient déménagés ou non dans une autre collectivité autochtone, et qu'elles aient ou non continué à travailler dans le domaine de la construction. Fournir ce type de renseignements pourrait être une étape importante dans une évaluation différente et plus axée vers l'avenir de ce programme ou de programmes semblables, à l'avenir.

**De quelle façon la capacité de gérer, de réparer ou de construire des logements a-t-elle changé dans la collectivité? [Question d'évaluation C.10]**

Dans l'ensemble, les employeurs de l'Initiative ont déclaré que la capacité de gérer, de réparer ou de construire des maisons dans leurs collectivités s'était améliorée pendant la durée du programme. Les indicateurs étaient les suivants :

On a demandé aux employeurs si la capacité de construction domiciliaire de leurs organismes respectifs s'était améliorée au cours des deux dernières années : 79 % ont signalé une amélioration; 18 % le statu quo, et 3 % une diminution. Invités à parler de la capacité de réparations, d'entretien et de rénovation domiciliaires, 79 % ont signalé une amélioration, 12 % le statu quo et 9 % une diminution. Ces chiffres vont dans le même sens que les données portant sur la formation, l'acquisition de compétences et le maintien de la résidence dans la collectivité d'origine dont nous avons fait état précédemment.

Invités à indiquer si ces changements pouvaient être attribués à l'Initiative, la grande majorité des employeurs en cause ont indiqué qu'elle était un facteur de contribution modeste et parfois important : "nombreuses" améliorations (15 %), "un certain nombre" d'améliorations (32 %) et "quelques" améliorations (47 %).

*Bien que 79 % des employeurs de l'Initiative aient signalé des améliorations dans la capacité de nouvelle construction domiciliaire sur une période de deux ans, seulement 57 % des employeurs de référence ont fait de même. De même, dans les domaines des réparations et rénovations, 79% des employeurs de l'Initiative ont signalé une capacité améliorée au cours de la période de deux ans, par rapport à 57 % des employeurs de référence.* Même si la capacité de gérer se soit améliorée davantage au sein des collectivités prenant part à l'Initiative que dans les collectivités non participantes, la taille plus importante et l'économie sans doute plus forte des collectivités participantes pourraient être à l'origine de cette tendance plutôt que le seul effet de l'Initiative, laquelle procurait deux stagiaires par collectivité en moyenne. Il n'existe aucune donnée pouvant permettre de valider cette hypothèse.

Quoique les conclusions aient été positives, des évaluations futures de l'Initiative ou des programmes similaires pourraient porter sur d'autres facteurs à titre d'explications possibles : par exemple, la robustesse de l'économie locale ou régionale, la créativité ou le leadership au sein de l'organisme d'habitation.

**Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle abaissé le coût ou prolongé la durée de vie du stock de logements des collectivités participantes? [Question d'évaluation C.11]**

Pour examiner cette situation, on a demandé aux employeurs de l'Initiative si l'état du stock de logements (p. ex., la qualité et la durée de vie) s'était amélioré, était resté le même ou avait

diminué au cours des deux dernières années. Parmi les répondants, 62 % ont signalé une amélioration, 29 % le statu quo et 9 % une diminution.

Les employeurs des groupes de référence ont signalé moins d'amélioration dans le stock de logements et une plus forte diminution au cours d'une période de deux ans (62 % des employeurs indiquaient une amélioration de la qualité du stock de logements, en comparaison avec 52 % des employeurs d'un groupe de référence) et les personnes de ce dernier groupe étaient presque deux fois plus susceptibles de signaler une diminution de qualité (16 %) que les employeurs visés par l'Initiative (9 %).

Encore une fois, les collectivités participant à l'Initiative affichent une amélioration accrue des conditions de logement, mais on ne saurait ignorer la contribution d'autres facteurs, comme la robustesse de l'économie locale, pour expliquer cette tendance.

## 2.4 ADMINISTRATION

Voici quelques autres questions intéressantes posées par les évaluateurs, mais ne figurant pas explicitement dans les critères d'évaluation initiaux de la SCHL :

**Comment l'Initiative était-elle administrée?**

**Coûts :** Le personnel de la SCHL a signalé qu'en moyenne, il consacrait dix jours par année au projet, et suggérait qu'en moyenne, on avait peut-être consacré au projet neuf heures par Première nation, ou quatre heures et demie par stagiaire, ce qui représente un modeste coût administratif global. Un administrateur notait que sa tâche exigeait vraisemblablement plus de temps que prévu, car le suivi était long.

**Surveillance :** Les administrateurs de la SCHL n'ont pas tous été en mesure de visiter les bandes et de participer au programme, même si, en pareil cas, ils demandaient souvent à leurs collègues visitant les bandes pour d'autres raisons d'aller voir la personne de la bande responsable des stagiaires visés par l'Initiative.

**Soutien :** Les administrateurs de la SCHL n'ont pas découvert que les employeurs (bandes) et stagiaires avaient besoin de beaucoup de soutien. En général, ils fournissaient des renseignements de base pour rédiger les propositions et donnaient des conseils au besoin. Comme le signalait un administrateur : "ce programme n'était pas conçu pour être proactif."

**Sélection des stagiaires :** La sélection des stagiaires était laissée aux bandes, sans intervention de la SCHL.

**L'administration et les critères du programme étaient-ils bien compris? Quel genre d'autre soutien ou renseignement aurait pu être nécessaire?**

Bon nombre des employeurs participants et non participants estimaient que le programme de l'Initiative pourrait avoir été mieux expliqué aux candidats. Pour corriger cette situation, certaines Premières nations recommandaient "un programme clair et simple de relations publiques pour mieux expliquer l'Initiative". D'autres n'avaient reçu aucun avis au sujet du programme pour une année donnée. D'autres encore notaient que les petites Premières nations n'avaient pas les ressources nécessaires pour se porter candidates. Certains employeurs des Premières nations déclaraient aussi avoir besoin de plus de temps pour leurs demandes : "ne pas s'y prendre à la dernière minute", "envoyer des avis plus tôt et informer les gens de la situation de leur demande", et "prévoir de mieux répondre aux besoins saisonniers en construction". En outre, bon nombre d'employeurs non participants ont indiqué que les explications données à leurs demandes de financement non approuvées étaient incomplètes ou inutiles.

**Comment fonctionnait le processus de sélection?**

Le personnel régional de la SCHL était généralement satisfait de la sélection des emplacements, soulignant que des règles précises étaient la clé d'une stratégie de sélection réussie. Lorsque de telles règles n'existaient pas, le personnel de la SCHL suggérait de mieux réglementer le domaine à l'avenir. Par exemple, des paramètres précis sur la contribution financière des organismes de parrainage, les échéances des propositions, l'admissibilité des bandes ayant participé au programme par le passé : voilà autant de facteurs qui contribueraient à rendre le processus de sélection plus direct.

Le personnel de la SCHL déclarait aussi que les critères de sélection d'emplacement variaient à travers le pays. Au nombre des points dont on tenait compte dans le processus de sélection, à divers degrés dans différentes régions, figuraient le pourcentage de jeunes employés dans la collectivité, la capacité de la bande de soutenir les jeunes affiliés au programme et le consentement de la bande à le faire, l'emplacement géographique (p. ex., dans une province, la moitié des fonds ont été attribués au Nord et l'autre moitié au Sud), ainsi que la disponibilité d'employés compétents pour former les stagiaires. Selon le personnel de la SCHL, la sélection tenait rarement compte des besoins en logement de la collectivité.

## 2.5 RENTABILITÉ

Les conclusions suivantes mentionnent certains aspects examinés de la rentabilité et de l'administration :

**La subvention salariale offerte dans le cadre de l'Initiative de stages en habitation a-t-elle constitué un moyen rentable de mettre en valeur la main-d'oeuvre et la capacité des Autochtones dans le domaine de l'habitation? [Question d'évaluation C.12]**

Les employés de la SCHL que nous avons interviewés considéraient généralement le programme comme rentable, et cette évaluation semble corroborée par nombre des répercussions sur l'emploi et le logement notées ci-dessus.

Nous avons poursuivi notre test en posant des questions supplémentaires aux employeurs et aux stagiaires visés par l'Initiative. Nous leur avons demandé si d'autres utilisations des fonds auraient été préférables à leur affectation à des stages. Les réponses étaient extrêmement intéressantes :

- Les employeurs visés par l'Initiative n'avaient généralement aucune réserve quant à la valeur de celle-ci. Quand nous leur avons demandé si les fonds auraient été mieux dépensés pour aider les jeunes d'autres façons, par exemple, pour des programmes de formation en général, ou pour maintenir les jeunes à l'école, la grande majorité ont répondu "non" (70 % ont donné cette réponse pour les programmes de formation, et 76 % pour une scolarité supplémentaire).

- Quand nous leur avons posé la même question, les employeurs visés par l'Initiative ont rejeté encore plus vivement l'éventualité d'affecter les mêmes fonds à des matériaux pour les maisons neuves ou les réparations (83 %) ou à la formation du personnel régulier (79 %).

***Dans l'ensemble, ces résultats suggéraient que les répercussions de l'Initiative sur le développement des ressources humaines étaient précieuses et exceptionnelles – et, par conséquent, potentiellement rentables – pour les employeurs des Premières nations participantes.***

Toutefois, une question du même genre (Aurait-il mieux valu de dépenser les fonds autrement?), posée aux stagiaires eux-mêmes, a produit des résultats tout à fait différents:

- Quand on leur a demandé si un programme de formation officielle ou de fréquentation d'une école durant un an aurait été plus utile que le stage à lui seul, la plupart des personnes interrogées ont répondu "oui", et toutes ont dit qu'elles recommanderaient le stage à d'autres jeunes Autochtones.

Cette situation peut s'expliquer par les changements dans les attentes et les objectifs de carrière que nous avons exposés à la section 2.2, qui fait état de changements très radicaux dans les projets d'études et de carrière. À notre avis, le programme de stage lui-même avait eu un grand effet sur les projets de carrière des stagiaires, et "après coup", le stage proprement dit a amené les participants à penser que des études et une formation auraient été un meilleur investissement.

Cette préoccupation générale à l'égard des liens avec l'éducation et la formation est clairement illustrée par les suggestions formulées par les stagiaires en vue d'améliorer le programme et qui sont examinées ci-dessous (voir la section 4).

# 3. Sommaire des résultats

## 3.1 VUE D'ENSEMBLE DES RÉSULTATS PAR RAPPORT AUX QUESTIONS DE LA SCHL

En général, les résultats de l'évaluation témoignent du succès du programme. Ces indications sont particulièrement claires dans les sondages menés parmi les participants à l'Initiative (stagiaires et employeurs des Premières nations, et généralement divisions du logement des gouvernements de bandes). Les personnes interviewées avaient généralement une opinion positive du programme, et ont indiqué de nombreux avantages évidents de celui-ci. Voici quelques-unes des conclusions en question :

**Justification et mise en oeuvre :** Les employeurs considéraient l'Initiative comme ayant une véritable valeur, en raison de ses liens avec un programme pratique comme le logement. Cette valeur étant jugée supérieure à celle de certains programmes de création d'emploi, l'Initiative était considérée comme étant davantage qu'une simple expérience de travail.

Les employeurs participants ont généralement appliqué la formation prévue, et la plupart des employeurs et des stagiaires accordent une cote positive à la formation. Les stagiaires font de même pour la supervision.

En outre, les employeurs affiliés à l'Initiative ont énuméré de nombreuses caractéristiques pratiques de celle-ci, qu'ils décrivaient comme avantageuses par rapport aux programmes de DRHC et du MAINC (applications au logement, plus longue durée d'emploi, formation, etc.).

**Incidences liées à l'emploi et aux compétences :** Selon les employeurs, les stagiaires avaient nettement amélioré leurs habitudes de travail et leur aptitude au travail, etc., pendant la durée des stages.

Une forte proportion des stagiaires ont trouvé un emploi permanent après la fin du stage (environ la moitié d'entre eux avaient obtenu ou conservé un emploi au moment du sondage, par opposition à environ un tiers des membres de l'échantillon de référence).

Les stagiaires signalaient une augmentation des gains d'emploi et une amélioration des capacités professionnelles, précisant aussi que le stage avait suscité une importante réflexion sur leur carrière et leur avenir. Ce qui est le plus important, c'est que de nombreux stagiaires attribuaient à la participation au programme leur décision de chercher une meilleure formation ou une meilleure éducation.

**Incidences liées à la collectivité :** Les employeurs signalaient de nombreux changements positifs dans la capacité de logement pendant la période du stage, et une partie de ceux-ci

étaient attribué à l'Initiative, d'autant plus que ces changements étaient beaucoup plus fréquents dans les collectivités visées par l'Initiative que dans les collectivités de référence.

**Rentabilité et solutions de rechange :** Les employeurs visés par l'Initiative avaient généralement une haute opinion de sa rentabilité, estimant que les fonds étaient mieux consacrés aux stages qu'ils ne l'auraient été, par exemple, pour des matériaux de construction ou de réparations.

Il est cependant intéressant de constater qu'en général, les stagiaires estimaient qu'une formation ou une éducation plus poussée aurait pu être à leur avantage. Cette attitude peut être un effet de l'Initiative proprement dite, le programme aidant les jeunes à réfléchir davantage à leur carrière et à leurs études. De toute façon, ce résultat souligne la nécessité générale d'une formation et d'une éducation accrues dans les collectivités autochtones, et suggère qu'un programme comme l'Initiative aura de plus fortes répercussions s'il est assorti de perspectives de préparation et d'une formation de suivi, en vue d'acquérir des compétences permanentes. Nous suggérons de mener d'autres recherches sur cette question.

**Évaluations globales :** La plupart des employeurs participants étaient satisfaits du programme. Tous les stagiaires et tous les employeurs, participants ou non, ont indiqué qu'ils recommanderaient celui-ci à d'autres et qu'ils se porteraient de nouveau candidats à l'Initiative.

**Exposé :** Il est intéressant de constater que de nombreux stagiaires ont été engagés pour occuper un emploi après leur stage, sinon ils n'en auraient pas trouvé. Pourquoi? Les évaluateurs évoquent plusieurs facteurs. D'abord, certains stagiaires semblent avoir été en mesure d'acquérir de nouvelles compétences qui les qualifiaient pour des emplois auparavant inaccessibles. En second lieu, il semble qu'il se soit produit, dans les pratiques de budgétisation, certains changements où des Premières nations ont déclaré avoir établi à l'interne certaines fonctions auparavant confiées à des entrepreneurs ou achetées à l'extérieur.

Les personnes de la SCHL interviewées dans les régions connaissaient ces pratiques. Selon un des répondants, bon nombre des employeurs voulaient essayer de maintenir les jeunes dans le domaine du logement, surtout si leur travail était exceptionnel. Ainsi, certaines bandes continueraient à employer des stagiaires après la fin du financement prévu par le programme, en utilisant d'autres fonds internes. Dans certains cas, cela signifiait conserver "à l'interne" des montants précédemment utilisés pour acheter des services auprès d'entrepreneurs de l'extérieur. Ces types de changements pouvaient signifier la création d'un plus grand nombre d'emplois pour les jeunes Autochtones, en conséquence de ce programme, lequel présenterait donc des avantages supplémentaires en perfectionnant les ressources humaines, les capacités et l'infrastructure des Premières nations en matière de logement.

**Conclusion :** Bien entendu, certaines précautions s'appliquent à ces évaluations : les données recueillies l'ont été après coup et étaient partiellement subjectives; et l'on n'avait pas contrôlé les conditions des collectivités (économie locale), leur taille ainsi que les caractéristiques de leurs organisations. ***Même alors, les conclusions de l'étude révélaient une évaluation positive de l'ensemble de l'Initiative.***

## 3.2 VUE D'ENSEMBLE DES RÉSULTATS PAR RAPPORT AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION DE LA SJE

Plusieurs questions principales visant l'évaluation de la SJE sont examinées ci-après, sous une forme sommaire, et elles corroborent largement les réponses fournies aux questions d'évaluation de la SCHL (les numéros initiaux des questions d'évaluation de la SJE figurent à la fin de chaque question entre [crochets]).

**Question d'évaluation de la SJE n° 1 : Dans quelle mesure l'Initiative, dans le cadre la Stratégie jeunesse emploi (SJE) répond-elle aux besoins relatifs à l'emploi des jeunes?**

Selon les conclusions indiquées ci-dessus, l'Initiative répondait à d'importants besoins en matière d'emploi chez les jeunes Autochtones et Inuits de 17 à 29 ans. Les stages étaient la première occasion d'emploi pour bon nombre d'entre eux, et ont donné lieu à une formation, à l'acquisition de compétences ainsi qu'à une conception améliorée de la carrière, de la formation et de l'éducation.

**Question d'évaluation de la SJE n° 2 : Dans quelle mesure les jeunes participants sont-ils satisfaits des divers aspects de l'Initiative dans le cadre du programme de la SJE? S'ils continuent, pourquoi?**

Les preuves montrent que, dans l'ensemble, les stagiaires visés par l'Initiative étaient très satisfaits du programme, de la supervision, de la formation (bien qu'une formation supplémentaire ait été souhaitée), de l'acquisition de compétences, des relations établies, etc. Le maintien de l'affiliation au programme semble avoir été lié au fait que celui-ci a généralement produit les résultats attendus : un revenu d'emploi et l'apprentissage. Les résultats montrent que le faible taux de départs est généralement attribuable à des raisons non liées au programme proprement dit (p. ex., autres occasions, responsabilités familiales, etc.).

**Question d'évaluation de la SJE n° 3 : Dans quelle mesure l'Initiative répond-elle aux besoins des employeurs? (Noter que les employeurs sont toujours des collectivités des Premières nations ou inuits.)**

Selon les sondages effectués parmi les employeurs, dans l'ensemble ceux-ci étaient satisfaits de la façon dont l'Initiative répondait aux besoins des jeunes de leurs collectivités, en vue d'une formation au marché du travail. Les employeurs ont obtenu une main-d'oeuvre supplémentaire et accru leur bassin de travailleurs compétents pour l'avenir, intensifiant ainsi leurs programmes de logement.

**Situation d'évaluation de la SJE n° 4 : Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle aidé des jeunes à trouver un emploi, à trouver un meilleur emploi, à devenir des travailleurs autonomes et à accroître leurs revenus?**

Avant le stage, la plupart des jeunes interviewés avaient occupé quelques emplois ou avaient acquis peu d'expérience professionnelle et possédaient des capacités limitées d'emploi. Personne n'occupait un emploi avant le stage, mais après celui-ci, plus de la moitié des stagiaires (52 %) ont indiqué avoir trouvé un emploi, souvent dans le domaine de l'habitation, ce qui montre que le programme a eu pour effet d'accroître le lien exceptionnel avec l'industrie du bâtiment. Parmi les personnes employées, 52 % ont indiqué que le stage les avait aidées à trouver un autre emploi.

Les jeunes ayant participé à l'Initiative ont non seulement accru leurs compétences et trouvé un emploi continu, mais ils ont obtenu des salaires légèrement supérieurs et de meilleures heures de travail après le stage. Dans des emplois antérieurs, les stagiaires gagnaient en moyenne 8,70 $ l'heure pour une semaine de travail moyenne de 38,6 heures, tandis qu'après le stage, ceux qui avaient trouvé un emploi gagnaient en moyenne 9,61 $ l'heure pour une semaine de travail de 37,4 heures.

**Question d'évaluation de la SJE n° 5 : Dans quelle mesure et pour quelles raisons certains participants sont-ils toujours sans emploi ou dépendants du soutien du revenu après leur participation au programme?**

Tous les stagiaires qui étaient sans emploi avant le stage et près de la moitié des stagiaires (48 %) sont retournés à l'assurance-emploi après le stage. Selon les données immédiatement disponibles, nous ne pouvons déterminer la raison exacte de cette situation. Toutefois, en général, le chômage global dans les collectivités des Premières nations et inuits semble être un facteur clé : il existe tout simplement très peu d'emplois.

**Question d'évaluation de la SJE n° 6 : Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle tissé des liens entre les employeurs et les jeunes?**

L'Initiative a établi des liens entre les employeurs et les jeunes, comme le montre le nombre de jeunes engagés dans des postes permanents après le stage. Bon nombre des stagiaires ont aussi indiqué qu'ils avaient "noué des contacts" grâce au stage, d'autres indiquaient qu'ils passaient à des emplois auprès d'entrepreneurs et d'autres personnes qu'ils avaient

rencontrées pendant leur stage. Cela semble être un précieux résultat du programme et il y aurait lieu d'insister dans ce sens à l'avenir.

**Question d'évaluation de la SJE n° 7 : Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle aidé les participants à passer de l'école au marché du travail?**

Étant donné que l'âge moyen des stagiaires était de 26 ans, la plupart d'entre eux ayant quitté l'école depuis un certain temps, l'impact de l'Initiative à l'égard de cet objectif du programme SJE est un peu indéterminé. Toutefois, pour bon nombre de gens, le stage était leur premier emploi, ce qui témoigne d'une incidence manifeste sur la transition de l'école au travail. En outre, le programme semble avoir activé de nombreux liens plus complexes au sein de cette transition, comme l'indique le nombre de jeunes qui, après le stage, envisageaient de retourner à l'école.

**Question d'évaluation de la SJE n° 8 : Les activités relevant de l'Initiative s'ajoutent-elles aux activités que les employeurs auraient entreprises en l'absence du financement offert par le programme?**

La plupart des employeurs (79%) ont déclaré qu'ils n'auraient pu engager les stagiaires sans un financement provenant du programme de l'Initiative. Plus tard, toutefois, lorsque les stagiaires eurent augmenté leurs capacités et acquis plus d'expérience, les employeurs des Premières nations ont pu continuer à les engager, en principe pour des postes plus avancés. Cela suggère que le programme a nettement contribué à développer le niveau des capacités. Idéalement, la question pertinente (L'emploi aurait-il pu être créé sans l'Initiative?) devrait être examinée davantage au cours de toute évaluation future.

**Question d'évaluation de la SJE n° 9 : Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle bénéficié à des groupes de clients particuliers et quelles ont été les incidences?**

Le programme a clairement rejoint les jeunes Autochtones. Les répercussions semblent avoir été importantes sur le plan du développement des capacités, de l'élaboration de réseaux et d'une réflexion sur la carrière et les études, comme nous l'avons indiqué à la section 2.2 ci-dessus.

**Question d'évaluation de la SJE n° 10 : Quels sont les coûts et les avantages découlant de l'Initiative pour la société, les gouvernements et les participants?**

En plus des coûts globaux du programme (le budget de la SCHL consacré à l'Initiative), les employeurs ont déclaré des coûts d'environ 3 400 dollars par stagiaire pour la supervision, la formation, etc. La formation semble avoir constitué une partie nettement importante de ce coût.

Le personnel de la SCHL estime qu'en moyenne, on a consacré au programme environ neuf heures par Première nation, ou quatre heures et demie par stagiaire, ce qui représente un modeste coût administratif global.

Les questions visant à déterminer dans quelle mesure les conditions de logement avaient changé au cours des deux dernières années suggèrent que l'Initiative a suscité une amélioration du stock de logements et une meilleure capacité de construction, de rénovation et de réparations. Les différences étaient évidentes dans les comparaisons de tendances en matière de conditions de logement et de capacité de gestion entre collectivités participantes et non participantes. Cela dit, il est plus probable que de telles tendances tirent leur origine de la taille des collectivités, de la présence de main-d'oeuvre qualifiée et de la robustesse de l'économie locale que de la seule existence de l'Initiative.

**Question d'évaluation de la SJE n° 11 : Dans quelle mesure les activités et les caractéristiques spécifiques du programme de l'Initiative sont-elles liées au succès?**

La nécessité d'une formation pour le programme de l'Initiative semble avoir été un important facteur de réussite, car on a constaté un plus grand succès chez les stagiaires ayant reçu une formation plus poussée. Cela se reflétait dans les commentaires des stagiaires et des employeurs, indiquant qu'il aurait fallu en faire davantage pour améliorer le potentiel des stages menant à une homologation, à un apprentissage, etc. Une bonne supervision semblait aussi être un facteur de succès.

Il semble particulièrement que l'on ait atteint l'objectif consistant à améliorer la capacité de logement, car non seulement les conditions semblent s'être améliorées, mais on a obtenu une continuité, de nombreux stagiaires demeurant auprès de leur employeur du bâtiment ou ayant trouvé d'autres emplois dans le secteur du bâtiment. Cela suggère qu'il est important d'établir un lien avec l'industrie dans de tels programmes de stages.

Bon nombre de ces conclusions soulignent la nécessité d'une plus grande continuité dans des efforts comme l'Initiative, pour veiller à ce que les stages fassent acquérir des compétences liées à des carrières identifiables, et à ce que les jeunes aient accès à un cheminement professionnel ou à des perspectives d'emploi après la fin d'un stage : *afin qu'ils aient un endroit où aller ensuite.* Une partie de ces préoccupations se manifeste dans les suggestions formulées par des employeurs et des stagiaires, tel qu'indiqué dans la section suivante.

## 4. Suggestions pour l'avenir (de la part des employeurs et des stagiaires)

Les résultats montrent que l'Initiative a eu des répercussions manifestes, pratiques et démontrables dans les collectivités financées pour les stages.[6] Il reste beaucoup à faire dans le domaine de l'habitation chez les Premières nations, et les besoins semblent tels que chaque "main supplémentaire tenant un marteau" ou ordinateur peut faire une différence.

En outre, certains répondants considéraient qu'une dynamique économique plus large était à l'origine du succès exceptionnel de l'Initiative : le logement et la construction d'infrastructures connexes sont une des principales sources d'emploi dans les collectivités des Premières nations et des régions voisines; le départ des travailleurs plus âgés de la construction, sur le marché, crée des ouvertures, et l'industrie du logement et de la construction offre également des occasions d'emploi aux jeunes des Premières nations hors réserve.

Par conséquent, les données provenant de la présente évaluation, et surtout les réponses des participants, suggèrent qu'il s'agit d'un bon programme, mais que celui-ci, même maintenant, pourrait encore être amélioré. Certains types de changements ont été suggérés par les employeurs et les stagiaires eux-mêmes :

**Recommandations des employeurs :** Les employeurs des collectivités des Premières nations et inuits que nous avons interrogés ont suggéré des améliorations comme :

- des fonds additionnels pour la formation;
- un meilleur accès aux ressources pédagogiques régionales (p. ex., apprentissage dans des centres voisins);
- un meilleur soutien et un meilleur suivi de la SCHL;
- des subventions salariales plus élevées;
- des trousses et des ressources de formation; des livres, de la documentation et des vidéocassettes;
- une plus grande transférabilité entre les collectivités;
- des liens avec d'autres programmes (p. ex., les accords de développement des ressources humaines avec les Autochtones de DRHC);
- des engagements à des stages de deux ans;
- des moyens de passer d'un stage à un emploi permanent ultérieur; et
- la publicité relative aux meilleures pratiques et aux histoires à succès.

**Recommandations des stagiaires :** Les stagiaires que nous avons interviewés ont recommandé notamment :

- une meilleure sélection des candidats des Premières nations (suggestion d'un stagiaire insatisfait);

[6] Bien entendu, l'Initiative n'a pas été un succès partout. Nos sondages ont décelé un très petit nombre de cas où les stagiaires avaient été mal dirigés, insuffisamment supervisés, etc.. Toutefois, ces situations semblent rares.

- un meilleur exposé initial de la part de l'employeur des Premières nations;
- des réunions régulières avec la SCHL pour superviser les stages;
- un plus grand nombre de renseignements sur le stage;
- des salaires assortis aux responsabilités (certains stagiaires exerçaient un emploi de plus haut niveau avec plus de responsabilités);
- une meilleure administration générale des programmes de logement des Premières nations (p. ex., faire arriver les documents à temps pour éviter les interruptions de travail);
- une plus grande formation officielle et en cours d'emploi;
- des instructeurs plus qualifiés;
- des liens avec les collectivités urbaines et d'autres perspectives d'emploi, des liens avec l'apprentissage, un plus grand nombre de perspective de formation;
- un cheminement vers d'autres études connexes (p. ex., "en architecture" selon une suggestion);
- l'obtention d'un certificat d'achèvement.

Dans l'ensemble, ces suggestions étaient considérées comme de précieuses orientations potentielles pour l'Initiative ou des programmes similaires, mais les améliorations devaient être pondérées selon leur incidence sur l'élément central du programme : les subventions pour l'emploi des stagiaires.

# 5. Conclusions

Même si l'évaluation s'est heurtée à plusieurs limitations (expérience limitée relative au programme, nécessité de dépendre largement des évaluations de participants, absence de mesures précises de facteurs clés comme les conditions d'habitation, etc.), elle a permis d'obtenir une vue claire du programme, ce qui témoigne généralement du succès de celui-ci pour atteindre ses objectifs. Voici quelques-unes de ces indications clés :

- qu'un emploi a été fourni aux jeunes Autochtones ayant déclaré de bons antécédents professionnels et des répercussions positives sur l'employabilité;

  - les jeunes ont déclaré avoir reçu une importante formation pendant la durée du programme (75 %);

  - ils se sont montrés très satisfaits de la supervision (90 %);

  - ils étaient très satisfaits du programme (90 %);

- que la plupart de ces travaux effectués par les stagiaires ont donné des résultats concrets (construction de maisons neuves, réparations et rénovations de maisons);

- que les jeunes ont signalé de grands changements dans leur situation professionnelle :

  - bien que 100 % des jeunes aient été sans emploi avant le programme, 52% en ont trouvé un après le programme;

  - bien que 58 % des jeunes aient été dépendants de l'assistance sociale avant le programme, cette proportion était passée à 19 % après celui-ci;

- les collectivités des Premières nations et inuits ont apporté d'importantes contributions financières à l'emploi des stagiaires, et souvent maintenu l'emploi de ces jeunes à la fin du programme de subventions;

- les employeurs des Premières nations et inuits ont déterminé un certain nombre d'avantages pratiques de l'Initiative, par rapport à d'autres programmes de subventions auxquels ils avaient participé;

- les Premières nations ont exprimé une forte demande à l'égard de ce programme; 100 % des anciens participants et des demandeurs dont la candidature avait été rejetée ont indiqué qu'ils s'inscriraient encore une fois au programme, si possible;

- la totalité des stagiaires et des employeurs ont indiqué qu'ils recommanderaient le programme à un autre jeune ou à une autre Première nation.

On a suggéré certaines améliorations, comme la nécessité de rejoindre les Premières nations plus petites, un meilleur accès au programme pour les jeunes femmes autochtones et l'amélioration des liens de carrière et des transitions pour les jeunes participants, mais, dans l'ensemble, le programme s'est révélé un succès à bien des égards. Dans l'ensemble, cependant, nous pouvons conclure que **l'ISHJPNJI est un bon investissement pour le Canada, mais que certains changements sont souhaitables, comme le suggèrent les opinions des participants et les considérations connexes.**